

# Nullutsleppsmålet til sjø

- Rettsleg status og innverknad på konsesjonar og godkjenningar etter petroleumslova og forureiningslova



Universitetet i Oslo  
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 233

Leveringsfrist: 01.06.2010

( \* regelverk for masteroppgave på:

<http://www.jus.uio.no/studier/regelverk/master/eksamensforskrift/kap6.html> )

Til sammen 34 219 ord

01.06.2010

# Innholdsfortegnelse

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEIING</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1	Tema og problemstilling	1
1.2	Om materialet	3
1.3	Vegen vidare	3
<b><u>2</u></b>	<b><u>NULLUTSLEPPSMÅLET – INNHALD OG DEFINISJON</u></b>	<b><u>5</u></b>
2.1	Innleiing	5
2.2	Dei faktiske utsleppa	6
2.2.1	Kjemikaliar	6
2.2.2	Borekaks og borevæske	7
2.2.3	Produsert vatn	7
2.3	Nullutsleppsgruppa	8
2.4	Definisjon av nullutsleppsmålet	12
2.4.1	Når er det krav om nullutslepp?	12
2.4.2	Kvar er det krav om nullutslepp?	12
2.4.3	Kva stoff er omfatta av målet?	13
2.4.4	Er akutte utslepp inkludert i nullutsleppsmålet?	14
2.5	Status for nullutsleppsmålet	14
2.6	Korleis kan nullutsleppsmålet operasjoniserast overfor rettshavarane?	16
<b><u>3</u></b>	<b><u>FOLKERETTSLEGE RAMMER FOR NULLUTSLEPPSMÅLET</u></b>	<b><u>19</u></b>
3.1	Havrettskonvensjonen	19

<b>3.2</b>	<b>OSPAR</b>	<b>20</b>
3.2.1	Organisering og verkeområde	20
3.2.2	Grunnleggjande prinsipp for konvensjonen	21
3.2.3	Særleg om reguleringa av offshore-utslepp	22
<b><u>4</u></b>	<b><u>KOR BINDANDE ER NULLUTSLEPPSMÅLET OVERFOR FORVALTNINGA?</u></b>	<b><u>24</u></b>
<b>4.1</b>	<b>Innleiing</b>	<b>24</b>
<b>4.2</b>	<b>Kor bindande er Stortinget si handsaming av stortingsmeldingar overfor Regjeringa?</b>	<b>24</b>
4.2.1	Nullutsleppsmålet som eit rettsleg signal frå Stortinget?	26
4.2.2	Relevans og vekt	28
<b>4.3</b>	<b>Nullutsleppsmålet som instruks frå Regjering til forvaltning</b>	<b>29</b>
<b>4.4</b>	<b>Stortinget sin rett til å påverke forvaltninga av petroleumsressursane etter petroleumslova</b>	<b>30</b>
4.4.1	Omsynet til førehandsvisse	32
4.4.2	Omsynet til einskapleg forvaltningspraksis	33
4.4.3	Omsynet til rettsområdet	33
4.4.4	Oppsummering	37
<b>4.5</b>	<b>Konklusjon</b>	<b>37</b>
<b><u>5</u></b>	<b><u>KORT OM OPPBYGGING OG PRINSIPP AV KONSESJONSSYSTEMET</u></b>	<b><u>39</u></b>
<b><u>6</u></b>	<b><u>NULLUTSLEPPSMÅLET IMPLEMENTERT I UTVINNINGSLØYVET</u></b>	<b><u>41</u></b>
<b>6.1</b>	<b>Innleiing</b>	<b>41</b>
<b>6.2</b>	<b>Rettane som fylgjer av utvinningsløyvet</b>	<b>41</b>
<b>6.3</b>	<b>Nullutsleppsmålet som vilkår i utvinningsløyvet</b>	<b>43</b>
6.3.1	Heimel til å setje vilkår	43
6.3.2	Særleg om vilkår ved utsløysing og tildeling av løyve	43

<b>6.4</b>	<b>Forvaltningspraksis i konsesjonsrundane</b>	<b>44</b>
6.4.1	Kvifor bør nullutsleppsmålet setjast allereie i samband med utvinningsløyvet	50
6.4.2	Rammer for vilkåret om nullutslepp	51
<b>6.5</b>	<b>Særleg om utvinningsløyve gjort ved frådeling</b>	<b>57</b>
<b>6.6</b>	<b>Nullutsleppsmålet og leiteboringar</b>	<b>61</b>
<b><u>7</u></b>	<b><u>NULLUTSLEPPSMÅLET OG PLAN FOR UTBYGGING OG DRIFT (PUD)</u></b>	<b><u>63</u></b>
<b>7.1</b>	<b>Innleiing</b>	<b>63</b>
<b>7.2</b>	<b>Hovudregel og formål ved PUD</b>	<b>64</b>
<b>7.3</b>	<b>Vilkår om nullutslepp i PUD</b>	<b>66</b>
<b>7.4</b>	<b>Vurderinga av nullutsleppsmålet i samband med konsekvensutgreiinga</b>	<b>69</b>
<b>7.5</b>	<b>Heilskapsvurderinga av tiltak for å nå nullutsleppsmålet</b>	<b>72</b>
7.5.1	Miljømessige konsekvensar	72
7.5.2	Tryggleiksmessige forhold og reservoarmessige forhold	73
7.5.3	Kostnadmessige forhold	74
7.5.4	Andre omsyn?	76
7.5.5	Avveginga av omsyna	76
7.5.6	Kven skal gjere heilskapsvurderinga om tiltak for nullutslepp	77
<b>7.6</b>	<b>Særleg om godkjenning av PUD for felt i Barentshavet og områda utanfor Lofoten</b>	<b>78</b>
<b>7.7</b>	<b>Oppsummering</b>	<b>79</b>
<b><u>8</u></b>	<b><u>NULLUTSLEPPSMÅLET OG KONSESJONAR ETTER FORUREININGSLOVA</u></b>	<b><u>81</u></b>
<b>8.1</b>	<b>Innleiing</b>	<b>81</b>
<b>8.2</b>	<b>Hovudregel og verkeområde</b>	<b>81</b>
8.2.1	Hovudregel for løyve til forureining	81
8.2.2	Særleg om verkeområdet for forureiningslova	82

<b>8.3</b>	<b>Korleis blir nullutsleppsmålet operasjonalisert i forureiningsløyvet?</b>	<b>85</b>
8.3.1	Nullutsleppsmålet og spørsmålet om konsesjon skal tildelast	85
8.3.2	Kva deler av nullutsleppsmålet er kodifisert i forskriftene?	90
8.3.3	Blir nullutsleppsmålet sett som vilkår i utsleppsløyvet?	93
8.3.4	Oppsummering	96
<b>8.4</b>	<b>Rammer for kva vilkår som kan setjast</b>	<b>96</b>
8.4.1	Krava til sakleg samanheng og proporsjonalitet	97
8.4.2	Kravet til BAT (Best Available Techniques)	99
8.4.3	Internasjonale konvensjonar og krav	102
<b>9</b>	<b><u>EKSISTERANDE FELT OG GJENNOMFØRINGA AV NULLUTSLEPPSMÅLET</u></b>	<b>105</b>
<b>9.1</b>	<b>Innleiing</b>	<b>105</b>
<b>9.2</b>	<b>Nullutsleppsmålet i samband med endringar av eksisterande PUD</b>	<b>106</b>
9.2.1	Ny PUD i samband med allereie eksisterande felt	107
9.2.2	Endring og avvik frå godkjend PUD	108
<b>9.3</b>	<b>Endring og omgjeriing av forureiningskonsesjonen.</b>	<b>109</b>
9.3.1	Endring og omgjeriing på bakgrunn av nye politiske målsetjingar	110
9.3.2	Endring eller omgjeriing etter andre grunnlag	112
9.3.3	Omgjeriing på bakgrunn av ulovfesta rett	113
<b>10</b>	<b><u>AVSLUTNING</u></b>	<b>115</b>
	<b><u>VEDLEGG I</u></b>	<b>119</b>
	<b><u>KJELDEREGISTER</u></b>	<b>120</b>
	<b>Litteratur</b>	<b>120</b>
	<b>Andre dokument</b>	<b>121</b>
	<b>Lover</b>	<b>121</b>
	<b>Førearbeid, offentlege utgreiingar, offentlege dokument m.v.</b>	<b>122</b>

<b>Forskrifter</b>	<b>123</b>
<b>Internasjonale konvensjoner og EØS-rettslege kilder</b>	<b>124</b>
<b>Rettsavgjerder</b>	<b>125</b>
<b><u>11</u>   <u>LISTER OVER TABELLER OG FIGURER M V</u></b>	<b><u>A</u></b>

# 1 Innleiing

## 1.1 Tema og problemstilling

Tema for denne avhandlinga er "Nullutsleppsmålet" for utslepp til sjø frå norsk petroleumskverksemd. Nullutsleppsmålet vart lansert i St. meld. nr. 58 (1996-1997) "Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling", og stiller opp som hovudregel at det ikkje skal sleppast ut miljøfarlege stoff til sjø. Det har sidan den gong vore det leiande miljøpolitiske målet for petroleumsindustrien på norsk sokkel, når det gjeld utslepp til sjø.<sup>1</sup>

Formålet med avhandlinga er for det fyrste å drøfte kva *rettsleg innverknad* nullutsleppsmålet har, og har hatt, på konsesjonane på norsk sokkel. Vidare er det eit spørsmål kva *rettsleg status* målet har. Hovudproblemstillinga for oppgåva vil vere korleis nullutsleppsmålet blir, og er blitt, operasjonalisert overfor rettshavarane<sup>2</sup> på sokkelen ved hjelp av enkeltvedtak, altså som vilkår i konsesjonar og andre godkjenningar etter petroleums- og forureiningslova. For nye felt vil spørsmålet vere korleis nullutsleppsmålet blir implementert i samband med nye konsesjonar og godkjenningar. For eksisterande felt vil det vere eit spørsmål om endring eller omgjerding.

Eg vil innleiingsvis gjere kort greie for nullutsleppsmålet. I St.meld. nr. 58 (1996-1997) er målet presisert. Nullutsleppsmålet skulle vere hovudregelen for nye funn med sjølvstendige utbyggingsløyisingar, medan eksisterande innretningar hadde som målsetjing å implementere tiltak mot utsleppa innan 2005.<sup>3</sup> Nullutsleppsmålet er eit føre-var-mål.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Nullutsleppsmålet gjeld ikkje for utslepp av klimagassar til luft.

<sup>2</sup> Rettshavarar er petroleumsselskap som har fått tildelt utvinningsløyve etter petrl § 3-3.

<sup>3</sup> St.meld. nr. 58 (1996-1997) side 69. I dag har alle installasjonar gjort endringar i tråd med målet.

<sup>4</sup> For nærare presentasjon av føre-var-prinsippet, Bugge (2009) side 72 flg.

Bakgrunnen for den ambisiøse miljømålsetjinga var både usikkerheit om fylgjene av kjemikaliar over tid og samverknaden mellom stoffa<sup>5</sup>. Eit anna omsyn var kunnskapen om at utsleppa av produsert vatn kom til å auke kraftig i åra som kom, og målet vart etablert som eit verkemiddel overfor dette. Konsekvensane utslepp ville ha på miljø og andre marine ressursar var usikre, og for å vere føre-var vedtok styresmaktene å innføre ein generell regel om at utsleppa skulle reduserast ned mot null. Målet er også forankra i internasjonale miljøskyldnader Noreg har slutta seg til.

Noreg er rangert som den femte største oljeeksportøren, og den tredje største gass eksportøren i verda<sup>6</sup>. Samstundes har norske styresmakter ein ambisjon om å vere eit føregangslan d i miljøspørsmål. Ei hovudutfordring har vore å få utsleppa til luft og sjø frå norsk petroleumsverksemd ned til eit minimumsnivå, og nullutsleppsmålet har vore viktig for å oppnå dette.<sup>7</sup>

Omgrepet ”nullutslepp” kan gje inntrykk av at det er mogeleg å fjerne alle utslepp til sjø. Men det blir framleis sleppt ut monalege mengder av ulike stoff som kjemikaliar, vatn og borekaks til sjø. Dei ulike utsleppskjeldene har sine konkrete reduksjonsmål, og hovudformålet er å redusere utsleppa av dei farlege stoffa så langt som råd. Nullutsleppsmålet er altså ikkje eit absolutt mål. Vidare varierer også målet etter kvar ein geografisk er på sokkelen. For Barentshavet og områda utanfor Lofoten gjeld eit strengare nullutsleppsmål.

---

<sup>5</sup> St.meld. nr. 58 (1996-1997) side 60.

<sup>6</sup> Petroleumsverksemda er den største næringa i landet, og har vore svært viktig for oppbygginga av den norske velferdsstaten. Petroleumssektoren står for 34 prosent av staten sine inntekter. OED Faktahefte (2009) side 14.

<sup>7</sup> I 2007 stod petroleumsverksemda for 31 prosent av dei nasjonale CO<sub>2</sub> utsleppa. I tillegg vart det sleppt ut om lag i overkant av 100.000 tonn kjemikaliar, om lag 1500 m<sup>3</sup> olje og rundt 200 millionar m<sup>3</sup> produsert vatn. OED Faktahefte (2009) side 75.



## 1.2 Om materialet

Avhandlinga vil ta utgangspunkt i vanleg juridisk metode, med grunnlag i alminnelege rettskjelder som lov, forskrift, rettspraksis og reelle omsyn. Men sidan nullutsleppsmålet er sterkt forankra i stortingsmeldingar og andre offentlege dokument, vil desse ha ei sentral plass som kjelde i avhandlinga.

I oppgåva har eg også undersøkt forvaltningspraksis i Olje- og energidepartementet (OED) og Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif, tidlegare SFT). Eg har ikkje gjort fullstendige, empiriske undersøkingar av alle forhold rundt praksisen, men har tatt utgangspunkt i eit utval av konsesjonar etter petroleumslova og forureiningslova for å kunne gje døme frå den faktiske situasjonen. Eg vil elles kommentere framgangsmåte og praksisen undervegs der den blir brukt, der dette er nødvendig for avhandlinga.

Folkeretten er ei anna rettskjelde for denne oppgåva. Noreg har tilslutta seg fleire konvensjonar som gjeld vern og ivaretaking av havområda som mellom anna Den Internasjonale Havrettskonvensjonen<sup>8</sup> og OSPAR-konvensjonen.<sup>9</sup>

## 1.3 Vegene vidare

I kapittel 2 vil eg gje ein nærare presentasjon av tema og problemstilling. Kapittel 3 vil ta for seg dei folkerettslege rammene for nullutsleppsmålet, og kva plikter Noreg har tilslutta seg internasjonalt. Kapittel 4 vil drøfte stortingsmeldingar sin rettslege status overfor forvaltninga, og drøfte kva dette har å seie for statusen til nullutsleppsmålet.

Eg vil så gå over til hovuddelen av avhandlinga. I kapittel 5 vil eg kort gjere greie for oppbygging og prinsipp for konsesjonssystemet etter petroleumslova. Vidare vil eg drøfte

---

<sup>8</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea, vedtatt 10. desember 1982, trådte i kraft 16. november 1994, og vart ratifisert av Noreg 24. juni 1996.

<sup>9</sup> Konvensjonen er ei konsolidering/samling av Oslo-konvensjonen (Konvensjonen om bekjempelse av havforurensing ved dumping frå skip og fly, av 15. desember 1972) og Paris-konvensjonen (konvensjonen om bekjempelse av havforurensning ved utslipp frå land, av 4. juni 1974).

korleis nullutsleppsmålet kan, er og har blitt operasjonalisert i høvesvis utvinningsløyvet (kap 6) Plan for utbygging og drift (kapittel 7) og utsleppsløyve etter forureiningslova (kap 8) I kapittel 9 vil drøfte korleis nullutsleppsmålet kan operasjonaliserast overfor eksisterande felt. Til sist vil eg oppsummere og avslutte i kapittel 10.

## 2 Nullutsleppsmålet – innhald og definisjon

### 2.1 Innleiing

Som nemnt vart målsetjinga om null utslepp av miljøfarlige stoff til sjø etablert for fyrste gong i St.meld.nr. 58 (1996-1997) ”Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.” Målet gjeld forureinande utslepp til sjø frå petroleumssektoren. Nullutsleppsmålet vart utforma slik i Stortingsmelding nr. 58:

*"Regjeringen vil ytterligere begrense utslippene til sjø av olje og kjemikalier som er miljøfarlige. Målsetningen er at det for nye funn med selvstendige utbyggingsløsninger som hovedregel ikke skal tillates miljøfarlige utslipp (0-utslipp)"*<sup>10</sup>

Målet er sidan blitt revidert og presisert i ei rekkje stortingsmeldingar. I St.meld.nr 58 blir nullutsleppsmålet lansert som eitt av fleire verkemiddel for ein ”produktorientert miljøverninnsats” der ein la til grunn at produkt skulle tilverkast, utformast og brukast med sikte på minst mogeleg skade og ulempe for menneske og miljøet gjennom heile livsløpet til produktet.<sup>11</sup> Andre verkemiddel var mellom anna miljøavgifter og plikta om substitusjon av farlige stoff. Konsesjonssystema blir også peikt på som sentrale verkemiddel for å oppnå nullutsleppsmålet overfor rettshavarane.

Men også internasjonalt arbeid med kjemikaliereduksjon og havmiljø globalt, både i FN-regi, på europeisk nivå og nordisk nivå var viktige omsyn for innføringa av eit nullutsleppsmål. Særleg ministererklæringa frå den fjerde nordsjøkonferansen i Esbjerg i

---

<sup>10</sup> St.meld. nr. 58 (1996-1997) side 69.

<sup>11</sup> St.meld. nr. 58 (1996-1997) side 67.

1995 var sentral, der landa vart einige om å stanse utsleppa av miljøgifter innan ein generasjon (25 år).<sup>12</sup> ("Esbjerg-målet").

Sjølve *omgrepet* "nullutslipp" vart ikkje nærare definert i Stortingsmelding nr 58. Det blir vist til at det bør gjerast ei heilskapsvurdering av fordelar og ulemper ved nullutsleppsmålet for *kvar enkelt felt*, og at verkemidla og gjennomføringa måtte ta omsyn til *typen* felt, nye eller gamle.<sup>13</sup> For eksisterande felt skulle det leggast opp til ei grundig gjennomgang av utsleppa til sjø, med siktemål å få implementert tiltak for å oppnå nullutsleppsmålet innan 2005.

## 2.2 Dei faktiske utsleppa

Forureinande utslepp til sjø frå petroleumsverksemda kan grovt sett delast i tre ulike kategoriar: borekaks og borevæske, tilsette kjemikaliar og utslepp av produsert vatn. Utsleppa kan ha både lokale og grenseoverskridande konsekvensar for havmiljøet.<sup>14</sup>

### 2.2.1 Kjemikaliar

Kjemikaliar er ei fellesnemning for alle hjelpestoff og tilsetjingsstoff som blir brukt ved bore- og brønnoperasjonar, og i produksjonen av olje og gass.<sup>15</sup> Kjemikaliane er delt inn etter farlegheitsgrad, der svarte og raude kjemikaliar er dei farlegaste, og gule og grøne kjemikaliar er mindre farlege. (Sjå vedlegg I) Grøne kjemikaliar er rekna som så lite miljøskadelege at dei kan brukast utan forutgåande løyve frå Klif, altså i eit så stort omfang som er nødvendig for den enskilte operatør. Bruken og utsleppa av dei mest miljøfarlege

---

<sup>12</sup> St.meld. nr. 58 (1996-1997) side 65. Stortingsmeldinga legg også opp til at Noreg skal ha ein pådrivar-rolle i arbeidet med å operasjonalisere Esbjerg-målet.

<sup>13</sup> St.meld. nr. 58 (1996-1997) side 69.

<sup>14</sup> Alle tala er henta frå rapport frå Statusrapport frå Klif, april 2010.

<sup>15</sup> Dei totale utsleppa av kjemikaliar var om lag 100 000 tonn i 2007.

kjemikالية (svarte og raude kjemikalier) er blitt redusert med 99 prosent frå 1997 til 2007. Mesteparten av bruken av kjemikalier i dag er gule eller grønne kjemikalier.<sup>16</sup>

### 2.2.2 Borekaks og borevæske

Borekaks er knust steinmateriale med restar av borevæske (kjemikalier) som oppstår ved boring av brønnar. Borekaksen fører til nedslamming av havbotnen. Dette kan ha negative konsekvensar for botnfauna som er særleg sårbar, t.d. svampsamfunn eller korallrev, og i gyteområde for fiskeslag som legg egg på havbotn (til dømes sild).<sup>17</sup> Oljebasert borevæske medførte store miljøkonsekvensar og vart forbode i 1991. Denne er erstatta med vassbasert borevæske, som i hovudsak inneheld kjemikalier med liten eller ingen miljøeffekt. Det kan likevel vere nødvendig å bruke miljøfarlege kjemikalier i boreprosessen på grunn av tekniske og tryggleiksmessige orsakar. Borevæske og borekaks blir i hovudsak tillat sleppt ut, men den kan også injiserast i eigna formasjonar i havbotn, eller fraktast til land for deponering. I Barentshavet og områda utanfor Lofoten er det forbod mot utslepp av borekaks.

### 2.2.3 Produsert vatn

Produsert vatn er vatn som kjem opp saman med olja og gassen frå reservoaret, enten fordi vatnet har vore der i utgangspunktet, eller fordi det er blitt brukt som trykkstøtte for å få opp petroleum. Sidan 2004 er det produsert meir vatn enn olje på norsk sokkel. I 2008 vart det produsert 174 millionar kubikkmeter vatn mot 123 millionar kubikkmeter olje.

Vatnet inneheld ei mengd ulike stoff, som restar av olje, restar av kjemikalier brukt i produksjonen og ei rekkje andre som naturleg fylgjer med frå reservoaret; tungmetall, radioaktive sambindingar, ulike typar fenolar m.m. Vatnet og petroleumen blir vanlegvis separert på boreinstallasjonen. Vatnet blir enten reinsa og sleppt til sjø eller

---

<sup>16</sup> Rapport SFT, OD og Statens Strålevern, desember 2008, side 2.

<sup>17</sup> Rapport SFT, OD, Statens Strålevern, desember 2008, side 3.

reinjisert/injisert<sup>18</sup> tilbake i grunnen. Reinseteknologiane fjernar i stor grad oljerestane, sjølv om vatnet vil innehalde ei viss mengd dispergert olje (olje i dråpeform) og lause oljekomponentar ved utslepp. Dei fjernar likevel ikkje dei andre organiske og uorganiske komponentane. I dag fins det ei rekkje nye metodar for å redusere vannproduksjonen og dermed utsleppa, desse er særleg aktuelle for nye felt. 16 felt har injeksjon/reinjeksjon av vatn og 16 prosent av alt produsert vatn vart reinjisert i 2008. Injeksjon er svært energikrevjande, og må difor målast mot utslepp til luft.

Utsleppa av produsert vatn kan ha konsekvensar for fisk og andre organismar i havet, men det er svært usikkert kor store verknadar utsleppa har.<sup>19</sup> I snitt har produsert vatn stått for dei største utsleppa av olje til sjø frå petroleumsverksemda dei siste åra, sjølv om konsentrasjonen av olje i vatnet har blitt monaleg redusert. Totale oljeutslepp har blitt redusert med 30 prosent frå 2000-2006. I dag er det berre 10.5 g/l olje i vatn.<sup>20</sup> Vassmengda er venta å auke i åra som kjem. Dette skuldast at produksjonen av vatn aukar som fylgje av mindre olje i reservoaret. Dess eldre felta blir, dess større blir utsleppa av produsert vatn. I dag står nokre få felt på sokkelen for dei største utsleppa produsert vatn; Gullfaks, Statfjord og Troll B og C. Desse står for henholdsvis 64 prosent av utsleppa av produsert vatn, og 50 prosent av utsleppa av dispergert olje.

## 2.3 Nullutsleppsgruppa

Etter Stortinget si handsaming av St.meld. nr. 58 (1996-1997) vart det sett ned ei arbeidsgruppe (heretter referert til som nullutsleppsgruppa) med representantar frå miljøstyresmaktene ved Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) og Oljeindustriens Landsforbund (OLF). Gruppa fekk i mandat å presisere det nærare innhaldet av

---

<sup>18</sup> Injeksjon betyr at vatnet blir deponert i eigne reservoar, reinjeksjon betyr at vatnet blir ført tilbake til det opprinnelege reservoaret som trykkstøtte. Til dømes blir store mengder produsert vatn injisert i Utsiraformasjonen.

<sup>19</sup> Rapport SFT, OD og Statens Strålevern, desember 2008 side 8.

<sup>20</sup> Frå 22,7 mg/l i 1997 til 16,9 mg/l i 2006.

nullutsleppsmålet og korleis det kunne gjennomførast overfor industrien. Dei har levert rapportar til Miljøverndepartementet jamnleg.<sup>21</sup>

Nullutsleppsgruppa har vore viktig for å konkretisere dei rammene Stortinget trekte opp for nullutsleppsmålet. Det er også gruppa som har drøfta korleis målet på ein mest mogeleg effektiv måte kunne implementerast overfor industrien.<sup>22</sup> Vidare viste gruppa til at det må gjerast ei miljøvurdering og ei kost-nytte vurdering for kor nær null ein kan gå i kvart einskild tilfelle.

*”Målet bør være tilnærmet null samtidig som det gjøres miljøvurderinger og kost-nyttevurderinger hvor nær null man skal gå i hvert enkelt tilfelle. Arbeidsgruppa anbefaler derfor at nullutslipp bør være et mål å strekke seg mot, og ikke et absolutt krav på kort sikt.”*<sup>23</sup>

Omsynet til fleksibilitet, og fokus på å finne dei best mogelege tiltaka for kvart felt, vart trekte fram som argument for ikkje å definere nullutslepp for strengt.<sup>24</sup> Eit anna omsyn var operatørane sin medverknad og ansvar for å oppnå miljøresultat i forhold til eiga verksemd. Dette er i samsvar med det overordna prinsippet på sokkelen om at rettshavar er ansvarleg for at petroleumsvirksomda foregår på ein forsvarleg måte, jf. petrl. § 10-1. Etter gruppa sitt syn måtte nullutsleppsmålet synleggjerast som ein strategi hjå operatørane.<sup>25</sup>

Gruppa drøfta også forholdet til eksisterande regelverk, og konkluderte med at det ikkje var nødvendig å gjere endringar i dette. Gjennomføringa av målet ville kunne bli ivarettatt ved

---

<sup>21</sup> Nullutslippsgruppa vart etter kvart supplert med representantar frå fyrst Oljedirektoratet og sidan Havforskningsinstituttet. Gruppa har levert rapportar frå nullutsleppsarbeidet i 1998, 2002, 2003, 2005 og 2006.

<sup>22</sup> Nullutslippsgruppa rapport 1998, side 16.

<sup>23</sup> Nullutslippsrapporten, 1998, side 6.

<sup>24</sup> Nullutslippsrapporten, 1998, side 16-17.

<sup>25</sup> (Ibid.)

dei feltspesifikke løyva.<sup>26</sup> Med andre ord i konsesjonane etter forureiningslova og petroleumslova. Spørsmålet som umiddelbart meldte seg, var om dette – at nullutslepp skulle synleggjerast som *strategi* og ikkje eit krav – i det heile var strengare enn dei krava som allereie vart stilt i dagens rammeløyve, der det var krav til generell kontinuerleg forbetring og implementering av BAT (Best Available Techniques).

Gruppa skreiv:

*”Noen vil hevde at dette prinsippet ikke er strengere enn de kravene som allerede stilles (...) Nullutslippskonseptet kan derfor sees på som et politisk uttrykk for at det arbeidet som foregår i bransjen skal synliggjøres på en mye mer markert og ikke minst, for myndighetene, mer reviderbar måte. Konseptet skal også virke som et insitament i forbindelse med etablering av en miljøbevissthet hos operatørselskap der denne burde være større.”<sup>27</sup>*

Nullutsleppsmålet som *verkemiddel* vart altså ikkje oppfatta som ei realitetsendring samanlikna med dei reguleringane som allereie eksisterte overfor operatørane for å oppnå utsleppsreduksjonar.

Etter at nullutsleppsgruppa la grunnen for ein meir presis definisjon av nullutsleppsmålet, vart målsetjinga fylgd opp i ei rekkje stortingsmeldingar.<sup>28</sup> Det er her viktig å trekkje fram St.meld. nr 25 (2002-2003) ”Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand”, som gjev ein grundig gjennomgang av målet og tiltak. Det er også definisjonen i denne

---

<sup>26</sup> Nullutslippsrapporten 1998 s 16-17.

<sup>27</sup> Nullutslippsrapporten 1998 side17.

<sup>28</sup> St.meld. nr. 8 (1999-2000) Rikets Miljøtilstand side 57, St.meld. nr. 12 (2001-2002) Rent og Rikt hav side 29, St.meld. nr 38 (2003-2004) Om olje- og gassvirksomheten punkt 4.2.3, St.meld. nr. 25 (2002-2003) Rikets Miljøtilstand side 72, St.meld. nr. 38 (2003-2004) Om Petroleumsvirksomheten punkt 3.6, St.meld.nr. 21 (2004-2005) Rikets Miljøtilstand side 61, St.meld.nr. 8 (2005-2006) Om helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan) side 62, St.meld.nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand side 112-113, St.meld. nr. 37 (2008-2009) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan) side 129.



meldinga Olje- og energidepartementet viser til når dei har inkludert nullutsleppsmålet som vilkår i utvinningsløyvet. (kapittel 6.3)

For Barentshavet og havområda utanfor Lofoten vart det etablert eit strengare nullutsleppskrav for petroleumsvirksemda i samband med Utredning for Barentshavet og Lofoten (UBL) i regi av Olje- og energidepartementet i 2003. Utredninga vart inkludert i St.meld. nr. 38 (2003-2004) Om petroleumsvirksomheten.<sup>29</sup> Havområda utanfor Lofoten er ikkje opna for oljeverksemd, medan det i Barentshavet har vore leita etter petroleumssressursar sidan 1980. I Barentshavet har det også blitt oppdaga større petroleumssressursar.<sup>30</sup> For desse havområda gjeld det "vanlige" nullutsleppsmålet, slik som på resten av sokkelen, men i tillegg er det stilt opp ei rekkje tilleggskrav.

Eit spørsmål som oppstår er kvifor nullutsleppsmålet er nødvendig når forureiningslova i utgangspunktet set eit forbod mot forureining, og det elles kan setjast utsleppskrav i lov og forskrift. I St.meld. nr. 12 (2001-2002) Rent og rikt hav er det ei fråsegn som kan illustrere problemstillinga:

*"Det stilles nå svært strenge krav til dokumentasjon av innhold av miljøfarlige stoffer i kjemikalier som planlegges brukt. Det stilles videre krav til hvilke og hvor store mengder kjemikalier som kan brukes og slippes ut fra hver enkelt offshoreinstallasjon og for hvert bruksområde. Operatøren har plikt til å redusere utslippene ifht. spesifikke myndighetskrav og iht. deres egne dokumenterte planer. Kravene omfatter imidlertid ikke utslipp av naturlig forekommende miljøfarlige stoffer i produsert vann."*

Nullutsleppsmålet er altså særleg viktig som ei overordna målsetjing fordi det fins ei rekkje stoff som ikkje kan regulerast bort ved å forby *bruken* av dei, slik tilfellet er for tilsette

---

<sup>29</sup> Kravet vart også fylgd opp i St.meld. nr. 8 (2005-2006) om Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).

<sup>30</sup> Snøhvit-feltet og Goliat-feltet er dei to førebels utvinnbare felta i Barentshavet. Snøhvit er utbygd, PUD for Goliat vart godkjend i 2009.

kjemikalier. Dette gjeld særleg stoffa i produsert vatn, der alternativa i hovudsak er få redusert produksjonen av vatn, eller reinjisere denne i grunnen.

## 2.4 Definisjon av nullutsleppsmålet

Den førebels siste stortingsmeldinga som har ein grundig presentasjon av nullutsleppsmålet er Stortingsmelding nr. 26 (2006-2007)<sup>31</sup>. Her er nullutsleppsmålet definert slik:

”Nullutsleppsmålet innebærer at det som hovedregel ikke skal slippes ut olje og miljøfarlige stoff til sjø. (...)” Dei valde tiltaka for kvart einskild felt skal byggje på ei heilskapsvurdering, basert på miljømessige konsekvensar, sikkerheitsmessige forhold, reservoarmessige forhold og kostnadmessige forhold.

I det vidare har eg forsøkt å klargleggje dei ulike delane av nullutsleppsmålet, ved å vise til korleis det gjeld i tid, stad og for dei ulike typar utslepp.

### 2.4.1 Når er det krav om nullutslepp?

Alle nye sjølvstendige utbyggingsløyser skal ha nullutslepp frå fyrste dag. Eksisterande felt skulle implementere tiltak for å nå målet innan 2005.<sup>32</sup>

### 2.4.2 Kvar er det krav om nullutslepp?

Nullutsleppsmålet gjeld for operasjonar *offshore*. Det vil seie at nullutsleppsmålet som utgangspunkt ikkje gjeld for landanlegg. I tillegg til hovudregelen som gjeld for petroleumsverksemd generelt på sokkelen, har Barentshavet og områda utanfor Lofoten fått eit ekstra strengt nullutsleppsmål, etablert i St.meld. nr. 38 (2004-2005) Om petroleumsvirksomheten.

For utslepp til sjø under ”normal drift” skal det for det fyrste ikkje vere nokon utslepp av borekaks og borevæske. Borekaks frå topphol kan normalt sleppast ut, under føresetnad av

---

<sup>31</sup> Side 112 flg.

<sup>32</sup> Alle eksisterande innretningar har i dag gjort tiltak for å imøtekomme nullutsleppsmålet. Fristen innan 2005 vart forseinka, og fyrst i 2008 var målet om implementering av tiltak oppfylt på alle felt. Operatørane rapporterte dei siste opplysningane til Klif i 2009. Klif har rapportert endeleg status til Miljøverndepartementet i rapport av april 2010.

at utsleppa ikkje inneheld stoff med uakseptable miljøegenskapar og berre i område kor potensialet for skade på sårbare miljøkomponentar blir vurdert som lågt. For det andre er det heller ikkje lovleg med utslepp av produsert vatn. (Ved driftsavvik kan maksimalt 5 prosent av det produserte vatnet sleppast ut, etter reinsing). For det tredje er det ikkje tillatt med utslepp frå brønntesting.

I Innst.S. nr 225 (2005-2006) sa Stortinget at ”det eksisterende nullutslippsregimet for havområdet utenfor Lofoten og Barentshavet må så langt det er mulig også gjelde landanlegg.”<sup>33</sup> I St.meld. nr 26 blir dette momente likevel ikkje presisert nærare, og i samtale med Klif får eg opplyst at nullutslippsmålet ikkje gjeld for Snøhvit-landanlegget på Melkøya. Det kan hende at Snøhvit-anlegget fell utanfor det førehaldet som Stortinget her tok, jf ”så langt det er mulig.” I allefall er praksis i dag at landanlegget fell utanfor.

#### 2.4.3 Kva stoff er omfatta av målet?

I St.meld.nr 26 er sjølve ”nullutslippsmålet” for utsleppa til sjø skild ut i ein eigen oversikt, der det er satt opp ulike mål for ulike typar stoff. Det blir skild mellom miljøfarlege stoff og andre kjemiske stoff.<sup>34</sup> I tillegg er dei særskilde krava for Barentshavet tatt med (som vist til over).

*” Miljøfarlige stoff:*

- *Ingen utslipp, eller minimering av utslipp, av naturlig forekommende miljøgifter, omfattet av resultatmål 1 for helse- og miljøfarlege kjemikalier.* [sjå vedlegg 1]
- *Ingen utslipp av tilsatte kjemikalier i Statens Forurensningstilsyns svarte kategori (i utgangspunktet forbudt å bruke og slippe ut) og i SFTs røde kategori (høyt prioritert for utfasing ved substitusjon) jf. Forskrift om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomheten (aktivitetsforskriften).*

*Andre kjemiske stoff:*

*Ingen utslipp, eller minimering av utslipp, som kan føre til miljøskade av:*

---

<sup>33</sup> St.meld.nr. 26 (2006-2007) s 113

<sup>34</sup> Sjå definisjon i Vedlegg I.

- *olje (komponenter som ikke er miljøfarlige)*
- *Stoffer innen Statens forurensningstilsyns gule og grønne kategori.* [sjå vedlegg 1]
- *Borekaks*
- *Andre stoffer som kan føre til miljøskade.*

#### 2.4.4 Er akutte utslipp inkludert i nullutsleppsmålet?

Ei viktig sontring i utslipp til sjø er mellom dei regulære utslippa som fylgjer av produksjonen og akutte utslipp. Det kan stillast spørsmål ved om nullutsleppsmålet skal inkludere *alle* utslipp, også utslipp som fylgje av ulykker og uventa hendingar. Ei tolking av nullutsleppsmålet talar for at akutte utslipp ikkje skal inkluderast, og at målsetjinga berre gjeld for dei utslippa det er mogeleg å regulere ned mot null. Ordlyden i St.meld. nr. 58 s 65 som lanserer nullutsleppsmålet kan illustrere dette:

*”ha som målsetning en hovedregel om ikke å tillate miljøfarlige utslipp av olje og kjemikalier til sjø fra petroleumsvirksomheten (0-utslipp) for nye funn med selvstendige utbyggingsløsninger.”*

Ordlyden ”ikke å tillate” talar for at dette gjeld utslipp som faktisk kan regulerast. Det vil vere svært vanskeleg å ”tillate” ulykker. Det fylgjer dessutan av det generelle skiljet i forureiningslova, der denne berre gjeld for dei sidene av petroleumsverksemda som ”jevnlige fører til forurensning”, jf. § 4. Spørsmål rundt tryggleik er underlagt Petroleumstilsynet og Arbeidsdepartementet å regulere.

#### 2.5 Status for nullutsleppsmålet

Statusen for nullutsleppsmålet har blitt evaluert av Klif ei rekkje gonger dei siste åra (2003, 2005 og 2006). I tillegg har det dei to siste åra kome to svært viktige rapportar om statusen og det vidare arbeidet med nullutsleppsmålet. For det fyrste ein rapport om kostnader og nytte for miljø og samfunn ved å stille krav om injeksjon/reinjeksjon av produsert vatn, nullutslepp av borekaks og borevæske, og å inkludere radioaktivitet i målet.<sup>35</sup> For det andre

---

<sup>35</sup> Rapport frå Klif (SFT), Statens Strålevern og Oljedirektoratet. TA-2468/2008.

kom statusrapport for nullutsleppsmålet og forslag til vidare tiltak, sendt frå Klif til Miljøverndepartementet i april 2010.<sup>36</sup>

Nullutsleppsmålet skulle vere implementert overfor alle installasjonar på sokkelen innan 2005. Ein del av dette arbeidet vart forseinka eller kom ikkje i gang tidnok. Måloppnåinga av utsleppa frå produsert vatn kunne difor fyrst gjerast i 2009, og den endelege statusrapporten kom i april 2010 (som vist til over). Konklusjonen er at nullutsleppsmålet er oppfylt når det gjeld dei tilsette kjemikالية, medan det framleis står att monalege utfordringar med omsyn til utslepp av produsert vatn.

Reduksjonane av dei tilsette miljøfarlege kjemikالية (i svart og raud kategori) vart rekna for oppfylt allereie i 2005. Utsleppa av desse kjemikالية er redusert med over 99,5 prosent i perioden 1997-2008. Dette skuldast særleg eit stort fokus på substitusjon (erstatning) av miljøfarlege kjemikالية med mindre farlege.

Reduksjonen av olje og naturleg forekommande stoff i produsert vatn har ikkje blitt oppfylt i tråd med forventningane, sjølv om alle felt har implementert tiltak for nullutslepp. Likevel er OSPAR-konvensjonen sitt mål om reduksjon av utslepp av olje på 15 prosent oppnådd. Sjølv om produsert vatn blir reinsa for olje, blir ikkje tungmetall og radioaktive stoff redusert ved hjelp av desse metodane. Einaste måte å unngå desse utsleppa er ved å hindre eller redusere vannproduksjonen, eller injisere vatnet tilbake til grunnen.

Kost/nytte analysen frå 2008 viste at kostnadene ved å innføre eit "fysisk nullutslipp" ville vere store. Til dømes vil kostnadene for å injisere produsert vatn frå alle felt på sokkelen bli totalt om lag 46 milliardar kroner.<sup>37</sup> Vidare er kostnadene for ilandføring av borevæsker og kaks rekna til å koste om lag 3,1 milliardar kroner.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Petroleumsvirksomhetens arbeid med nullutslipp, TA 2637/2010. Sjå lenke.

<sup>37</sup> Side 3. Usikkerheita her er +/- 50 prosent.

<sup>38</sup> Side 3. Også dette talet er også usikkert.

Både kost/nytte-rapporten frå nullutsleppsgruppa og status-rapporten frå Klif i 2010 viser til at det framover bør gjerast transparente samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvurderingar som også omfattar heilskaplege miljøvurderingar av tiltak for å hindre utslepp av produsert vatn, borekaks og borevæsker.<sup>39</sup> Rapportane vil ikkje tilrå ei generell innskjerping av målet på resten av sokkelen. Unntaket er utslepp av radioaktivitet, som blir foreslått inkludert i nullutsleppsmålet.<sup>40</sup>

Ei viktig rettsleg presisering er at dei vil ”vurdere kravstilling i forskrifter og feltvise tillatelser med sikte på å oppnå utslippsreduksjoner.” Det kan tolkast som eit signal om ei meir aktiv styring ved hjelp av utsleppskrav overfor rettshavarane.

I St.meld.nr. 37 (2008-2009) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan) blir det stadfesta at styresmaktene ynskjer å inkludere radioaktivitet. Stortingsmeldinga sluttar seg også til dei andre konklusjonane i rapporten frå kost/nyttevurderinga, men presiserer at dei vil gjere ei ny vurdering av desse spørsmåla ettersom rapporten var sendt på høyring, og det difor kunne bli aktuelt med revideringar på bakgrunn av ny kunnskap.<sup>41</sup>

## 2.6 Korleis kan nullutsleppsmålet operasjonaliserast overfor rettshavarane?

Nullutsleppsmålet kan gjennomførast etter to ”spor” overfor rettshavarane på sokkelen. Det kan enten operasjonaliserast ved at forvaltninga inkluderer målet som vilkår eller krav i dei konsesjonane og godkjenningane forvaltninga tildeler etter petroleumslova og forueiningslova. Men utsleppsmåla kan også regulerast i lov og forskrift som rettar seg ”direkte” til rettshavarane.

---

<sup>39</sup> Statusrapport frå Klif, april 2010, side 47

<sup>40</sup> Troll B og C står aleine for om lag 40% av dei radioaktive utsleppa frå sokkelen, og tiltak på dette feltet vil soleis ha stor effekt. Side 3

<sup>41</sup> St.meld. nr. 37 (2008-2009) side 129

Formålet med denne oppgåva er å gjere greie for korleis nullutsleppsmålet er gjennomført i konsesjonane. Men dette betyr ikkje at den andre reguleringsmåten ikkje er viktig. Tvert i mot kan den direkte reguleringa vere svært sentral for oppfyllinga av nullutsleppsmålet. Særleg viktig for dei direkte utsleppsreduksjonane av kjemikaliar er produktkontrollova § 3 a, som pålegg rettshavarane ei substitusjonsplikt (å erstatte farlege stoff med mindre farlege der dette kan gjerast utan urimeleg kostnad og ulempe) og HMS-forskriftene<sup>42</sup> for petroleumsvirksemda. Aktivitetsforskrifta kapittel X-II regulerer mellom anna utsleppa til sjø. Eg vil vise til føresegnar i forskriftene undervegs når det er aktuelt.

Vidare skal petroleumsvirksemda etter petrl. § 10-1 fyrste ledd "foregå på en forsvarlig måte og i samsvar med gjeldende regelverk for slik petroleumsvirkksomhet". Føresegna inneheld ein rettsleg standard for helse- miljø- og tryggleiksspørsmål ved virksemda (HMS).<sup>43</sup> Ei viktig presisering når det gjeld forureining er gjort i §10-1 andre ledd andre punktum: *"alle rimelige foranstaltninger skal tas for å unngå skade på dyre- og plantelivet i havet, kulturminner på havbunnen, og forurensning og forøpling av havbunnen, dens undergrunn, havet, luften eller på land."*

Det er likvel viktig på påpeike at nullutsleppsmålet som omgrep, slik dette er definert i stortingsmeldingane, førebels ikkje er inkludert i lov eller forskrift, sjølv om målet blir oppfylt ved hjelp av desse føresegnene. For å drøfte den rettslege statusen til omgrepet, og ikkje berre vurdere om nullutsleppsmålet blir gjennomført i praksis, er det difor interessant å sjå på om det er blitt løfta opp i konsesjonane som eit sjølvstendig rettsleg subjekt.

I tillegg er ei anna viktig side av nullutsleppsmålet spørsmålet til overvaking av det ytre miljø. Dette er nærare regulert i aktivitetsforskrifta X-I. Overvakinga er nødvendig for å kunne verifisere om dei faktiske utsleppa går ned, med andre ord om ein når dei forventa resultata. Den andre sida av overvakinga er at den har ein viktig kontrollfunksjon overfor

---

<sup>42</sup> Helse- miljø- og sikkerhetsforskriftene for petroleumsvirksemda.

<sup>43</sup> Petroleumsloven (2009)side 685. HMS- omgrepet inkluderer også forureining til det ytre miljø.

rettshavarane, ved at styresmaktene kan etterprøve at rettshavarane følger dei utsleppsgrensene som vilkår og forskrifter set for utsleppa.



### 3 Folkerettslege rammer for nullutsleppsmålet

#### 3.1 Havrettskonvensjonen

Den internasjonale Havrettskonvensjonen er den mest sentrale internasjonale konvensjonen for reguleringa av havområda. Den vart vedtatt 10. desember 1982, trådte i kraft 16. november 1994, og vart ratifisert av Noreg 24. juni 1996. Havrettskonvensjonen regulerer alle havområda, luftrommet over desse og havbotn og grunnen under denne. I tillegg regulerer den statane sine rettar og plikter i desse områda. På miljøretten sitt område er konvensjonen spesiell ved at den er den fyrste som på eit globalt nivå etablerer eit rettsleg rammeverk for vern og bevaring av det marine miljøet. Den er difor den rettslege overbyggnaden for ei rekkje regionale konvensjonar for ivaretakinga av havmiljøet.<sup>44</sup>

Konvensjonen oppstiller ei plikt for statane til å unngå og motvirke forureining av havmiljøet, jf. art. 192-194. Ein legg til grunn at dette er ei kodifisering av internasjonal sedvanerett, slik at alle statar i dag, også dei som ikkje er medlem av Havrettskonvensjonen, har ei generell plikt til å verne det marine miljøet mot forureining.<sup>45</sup>

Vidare har Havrettskonvensjonen også reglar som gjeld ivaretakinga av havmiljøet i samband med offshore-aktivitet. Etter artikkel 194 nr. 3 skal tiltaka landa gjennomfører for å verne og bevare havmiljøet, gjelde alle kjelder til forureining av det marine miljø. Landa skal "*begrense i størst mulig grad*" forureining frå installasjonar og anordningar i samband med undersøking og utnytting av naturforekomstar på havbotnen og i undergrunnen. Innunder dette kjem at statane må ha det nødvendige lovverket for å hindre, avgrense og kontrollere forureining frå havbotnverksemd, og også vurdere andre tiltak der det er nødvendig, jf. art. 208. Ei viktig presisering er at landa si regulering ikkje kan vere *mindre effektiv* enn internasjonale reglar, standardar og tilrådte prosedyrar og framgangsmåtar, jf. art 208 nr. 3.

---

<sup>44</sup> Birnie, Boyle, Redgwell (2009) s 390-391

<sup>45</sup> Birnie, Boyle, Redgwell (2009) side 387

Dei generelle pliktene etter Havrettskonvensjonen må supplerast med regionale konvensjonar, slik OSPAR er eit døme på. Eg vil i det fylgjande gje ein litt fyldigare presentasjon av rammene OSPAR-trekkjer opp, då dette er ein svært sentral konvensjon for oppfyllinga av nullutsleppsmålet.

### 3.2 OSPAR

Oslo-Paris konvensjonen (OSPAR) regulerer det europeiske samarbeidet om å ivareta det marine miljøet i Nord-Aust Atlanteren, og har til formål å hindre og eliminere forureining til sjø for dette havområdet. Konvensjonen er ei konsolidering av Oslo-konvensjonen<sup>46</sup> og Paris-konvensjonen<sup>47</sup> Den vart undertekna i Paris 22. september 1992, og trådte i kraft 25. mars 1998.<sup>48</sup> Konvensjonen vart delvis oppretta fordi dei gjeldande Oslo-Paris-konvensjonane ikkje i tilstrekkeleg grad kontrollerte dei mange forureiningskjeldene som fans. Det var difor nødvendig å erstatte desse konvensjonane med ein meir detaljert og omfattande konvensjon. OSPAR utfyller Havrettskonvensjonen med meir detaljerte reguleringar på eit særskilt avgrensa geografisk område.

#### 3.2.1 Organisering og verkeområde

Ein eigen OSPAR-kommisjon med representantar frå alle traktatlanda held overoppsynet med gjennomføringa av OSPAR-konvensjonen. Etter artikkel 13 kan kommisjonen komme med tilrådingar ("recommendations") og avgjerder ("decisions") overfor traktatpartane. Avgjerdene skal vere rettsleg bindande for dei statane som er tilslutta konvensjonen, medan tilrådingane skal vere ikkje-bindande. Dersom traktatpartane er ueinige, kan OSPAR-kommisjonen likevel vedta avgjerder og/eller tilrådingar på vegne av traktatpartane, så

---

<sup>46</sup> Konvensjonen om bekjempelse av havforurensning ved dumping frå skip og fly, 15. desember 1972.

<sup>47</sup> Konvensjonen om bekjempelse av havforurensning ved utslipp fra land, 4. juni 1974.

<sup>48</sup> OSPAR er signert og ratifisert av 16 europeiske land i tillegg til EU. Stortinget ratifiserte konvensjonen i St.prp. nr. 39 (1994-1995).

lenge dei har ¾ fleirtal av traktatpartane med seg. Statane har likevel høve til å reservere seg mot avgjerder dei er ueinige i.

OSPAR-konvensjonen gjeld for "*sjøområdet*" som er definert i artikkel 1. Konvensjonen har delt Nord-Aust Atlanteren i seks regionar, der region I (Arctic waters) og II (Greater North Sea) dekkar alle dei norske havområda.

### 3.2.2 Grunnleggjande prinsipp for konvensjonen

OSPAR har ei økosystembasert tilnærming til forvaltninga av havområda. Traktatpartane har ei generell plikt til å unngå forureining etter artikkel 2 nr. 1 (a). Statane skal ta eit kvart mogeleg skritt for å hindre og eliminere forureining og treffe nødvendige tiltak for å verne sjøområdet mot skadeverknader av menneskeleg verksemd. Omgrepet "forurensing" er definert i artikkel 1 d):

*"menneskenes tilførsel direkte eller indirekte, av stoffer eller energi i sjøområdet som medfører, eller sannsynligvis vil medføre, fare for menneskenes helse, skade på levende ressurser og marine økosystemer, skade på omgivelsene eller forstyrrelse av annen rettmessig bruk av havene."*

Det er verdt å merke seg at OSPAR-konvensjonen, som Havrettskonvensjonen, ikkje oppstiller eit generelt forbod mot forureining, men pålegg landa å *hindre* og *eliminere forureining* til sjø. Dette skal landa gjere ved både å vedta tiltak og program enkeltvis, men også ved å samarbeide og harmonisere sin politikk og sine strategiar med dei andre medlemslanda, jf. Art 1 b). Til grunn for dette arbeidet skal landa leggje fire viktige prinsipp; "føre-var"-prinsippet, "forureinaren-betaler"-prinsippet, og prinsippa om "beste tilgjengelege teknologi"- og "beste miljøvernpraksis". (som definert i Art. 2 a-c).

Eit anna viktig prinsipp for OSPAR er at føresegnene i konvensjonen ikkje skal tolkast slik at den hindrar ein traktatpart, eller traktatpartar i fellesskap, i å treffe strengare tiltak enn det konvensjonen oppstiller. Dette betyr at dei ulike konvensjonslanda sin miljøpolitikk likevel har høve til å vere dynamisk og oppdatert til ei kvar tid, sjølv om ein har tilslutta

seg konvensjonen. Det kan også lesast som ei oppfordring til landa om å faktisk gjennomføre strengare tiltak enn dei konvensjonen oppstiller sjølv.

Når det gjeld utslepp frå offshore-kjelder, skal traktatpartane etter art 5 enkeltvis eller i fellesskap skal ta ”*ethvert mulig skritt*” for å forhindre og eliminere forureining frå offshore kjelder. Artikkelen blir presisert av reglane i Vedlegg III, som utgjer ein integrert del av konvensjonen, jf. art. 14. Vedlegg III gjeld for to hovudområde; utslepp av kjemikaliar og farlege stoff til sjø og dumping og etterlating av utrangerte offshore-installasjonar. Eg vil berre ta for meg reglane om fyrstnemnde i det vidare.

### 3.2.3 Særleg om reguleringa av offshore-utslepp

For det fyrste legg konvensjonen overordna rammer for reguleringa av offshore kjelder. Etter Vedlegg III artikkel 4 nr. 1 fyrste punktum, skal bruken av, utslepp eller anna avgjeving frå offshore-kjelder av stoff som kan nå og innverke på sjøområdet, vere nøye underlagt løyve eller regulering frå traktatpartane sine kompetente styresmakter. Dette oppstiller ei plikt for Noreg til å ha dei nødvendige reguleringane for å oppfylle OSPAR, og dette er oppfylt i samband med det norske konsesjonssystemet.

Artikkelen går ikkje inn på korleis ei slik regulering av offshore-utsleppa skal organiserast i dei einskilte landa, anna enn at reguleringa skal vere ”nøye” ( ”strictly subject to”) og skje av ”kompetente styresmakter”. Ei språkleg tolking av ordlyden ”nøye” tilseier at det krevst meir enn berre å ha ei overordna regulering av industrien for å oppfylle artikkel 4. Det kan tolkast som at styresmaktene også må regulere til dømes kor store utsleppa kan vere, kva stoff som kan sleppast ut til ei kvar tid og liknande. Dette er i tråd med dei føringane som ligg etter forureiningslova.

Det blir vidare presisert i artikkel 4 nr. 1 andre punktum at statane har plikt til å fylgje opp *både* avgjerder (decisions) og tilrådingar (recommendations) etter OSPAR når det gjeld offshore-utslepp:

*”Slik tillatelse eller regulering skal spesielt gjennomføre relevante beslutninger, anbefalinger og alle andre avtaler som er vedtatt i henhold til konvensjonen.”*

Etter føresegna i artikkel 4 har landa altså plikt til ikkje berre å fylgje opp rettsleg bindande avgjerder (decisions) men også ikkje-bindande tilrådingar og alle andre avtalar som er vedtekne etter konvensjonen. Spørsmålet er korleis ein skal tolke dette. Avgjerdene er landa allereie forplikta til å gjennomføre jf. artikkel 13 nr. 2. Men etter artikkel 13 nr. 5. skal tilrådingar ikkje ha bindande kraft. Likevel skal dei altså gjennomførast i regulering av offshore-utslepp etter artikkel 4, vedlegg III. Vedlegga, som artikkel 4 nr. 1 er ein del av, er ein integrert del av konvensjonen. I utgangspunktet er difor artikkel 4 og artikkel 13 like bindande for Noreg i eit folkerettsleg perspektiv. Tar ein utgangspunkt i ordlyden i artikkel 4, har altså Noreg ei folkerettsleg plikt til også å fylgje opp tilrådingar som gjeld offshore-utslepp.

No kan det også stillast spørsmål ved kva skilnaden på ei ”tilråding” og ei ”avgjerd” blir i praksis. Med mindre Noreg skulle vere sterkt ueinig i ei tilråding, talar vel konvensjonen sitt formål for at alle nasjonar også fylgjer dei tilrådingane som blir gjort. Noreg reserverte seg mot eit pålegg om å fjerne offshoreinstallasjonar i Esbjerg-konvensjonen, for så å godta dette pålegget i OSPAR-konvensjonen.<sup>49</sup> Bakgrunnen for at Noreg snudde, var nettopp fordi det viste seg politisk svært vanskeleg å reserverer seg mot ei rettsleg bindande avgjerd sjølv om landet i utgangspunktet hadde høve til dette.<sup>50</sup> Det kan på bakgrunn av dette tenkjast at det er like politisk vanskeleg å ikkje fylgje opp ei tilråding etter OSPAR.

---

<sup>49</sup> Folkerettslige rammer for norsk miljøpolitikk (2000) s 82

<sup>50</sup> (ibid)

## 4 Kor bindande er nullutsleppsmålet overfor forvaltninga?

### 4.1 Innleiing

Tema for dette kapittelet er stortingsmeldingar sin status overfor forvaltninga sine avgjerder. Som vist til over, er nullutsleppsmålet presisert i ei rekkje stortingsmeldingar sidan 1997. Spørsmålet er kor bundne petroleums-, og miljøforvaltninga er til å oppfylle dei målsetjingane stortingsmeldingane etablerer. Dette er eit sentralt spørsmål fordi nullutsleppsmålet ikkje er kodifisert direkte i lovs form. Dersom målet skal bli gjennomført overfor rettshavarane på sokkelen, må det altså implementerast i forvaltninga sine avgjerder.

Vidare er det for petroleumsforvaltninga sin del, eit moment at petrl. § 1-2 har ein referanse til ”vedtak i Stortinget” i samband med ressursforvaltninga av petroleumsressursane. Det kan difor spørjast om denne føresegna medfører at Stortinget har ein *utvida* rett til å påverke spørsmål som gjeld ressursforvaltninga av petroleumsressursar, enn på andre forvaltningsområde.

### 4.2 Kor bindande er Stortinget si handsaming av stortingsmeldingar overfor Regjeringa?

Utgangspunktet etter forvaltningsretten er at Stortinget som hovudregel kan fatte vedtak (plenarvedtak) om korleis forvaltninga skal bruke den skjønnsmessige kompetansen dei har fått tildelt ved lov.<sup>51</sup> Dette fylgjer av at Stortinget etter lex superior prinsippet kan gjere vedtak dersom dette ikkje strir mot noko som fylgjer av Grunnlova, eller er bestemt i lov. Ein annan måte å sjå dette på, er at Stortinget har ein rett til å å gje sitt syn på korleis forvaltninga brukar sin skjønnsmessige kompetanse.<sup>52</sup> Problemstillinga i det fylgjande er om Stortinget si handsaming av stortingsmeldingane om nullutslepp medfører eit slikt vedtak overfor Regjeringa, slik at forvaltninga blir pålagd å ta omsyn til nullutsleppsmålet i

---

<sup>51</sup> Eckhoff/Smith (2010) side 156

<sup>52</sup> Eckhoff/Smith (2010) side 160

sine skjønnsmessige avgjerder. Både petroleumslova og forureiningslova har lovheimlar som gjev forvaltninga vid skjønnsmessig kompetanse. Døme på dette er petrl § 3-3 og forurl §11.

Dei seinare åra har det vore ein diskusjon i juridisk litteratur om slike plenarvedtak frå Stortinget kan seiast å ha ein *rettsleg status* i form av ”instruks” til Regjeringa, eller om dei i hovudsak er *politisk* bindande vedtak. Eckhoff/Smith argumenterer særleg for sistnemnde løysing i dag.<sup>53</sup> Uavhengig av korleis ein ser på kva verknad eit slikt vedtak får overfor forvaltninga, er det likevel knytta visse *formkrav* til vedtaket. Det må vere tale om eit plenarvedtak med eit sjølvstendig meningsinnhald, altså eit *formelt vedtak*.<sup>54</sup> Spørsmålet blir difor om vedtakinga av stortingsmeldingar oppfyller kravet om å vere eit formelt vedtak.

Stortingsmeldingar er eit verkemiddel Regjeringa nyttar for å presentere saker og spørsmål til Stortinget, utan at dei er knytta til lovforslag eller forslag til plenarvedtak. Dei er eit uttrykk for Regjeringa sine synspunkt og meininger. Meldingane kan til dømes innehalde ei orientering om arbeid som er gjennomført i forvaltninga, eller vere ei drøfting og framlegging av den framtidige politikken og strategien Regjeringa ynskjer å føre på eit visst område. Stortinget handsamar meldingane i dei aktuelle komitéane før dei blir vedtekne i plenum. Vedtaket går ofte ut på at meldinga blir ”vedlagt protokollen”, og i dette ligg det at Stortinget har handsama saka ferdig, og tatt den til etterretning.<sup>55</sup> Vedtaket inneheld dermed ikkje ei handsaming av *realiteten* i meldinga, og oppfyller heller ikkje kravet til formelt vedtak. Ein gjennomgang av dei stortingsmeldingane som inneheld målsetjinga om nullutslepp, viser at *alle* meldingane er handsama i Stortinget med endeleg vedtak om at meldingane er ”vedlagt protokollen”.

---

<sup>53</sup> Eckhoff/Smith (2010) side 156-157.

<sup>54</sup> Eckhoff/Smith (2010) side 161

<sup>55</sup> Eckhoff/Smith (2010) s 161

(St.meld. nr. 58 (1996-1997)<sup>56</sup>, St.meld. nr. 8 (1999-2000)<sup>57</sup>, St.meld. nr. 12 (2001-2002)<sup>58</sup>, St.meld. nr. 38 (2001-2002)<sup>59</sup>, St.meld. nr. 25 (2002-2003)<sup>60</sup>, St.meld. nr. 38 (2003-2004)<sup>61</sup>, St.meld. nr. 21 (2004-2005)<sup>62</sup>, St.meld. nr. 8 (2005-2006)<sup>63</sup>, St.meld. nr. 26 (2006-2007)<sup>64</sup> og St.meld. nr. 37 (2008-2009)<sup>65</sup>)

Det kan likevel hende at Stortinget har gjort realitetsvedtak på særlege spørsmål ved handsaminga av meldinga. Dette vil komme fram av vedtaket, då det vil vere eitt eller fleire tilleggsvetak til den generelle formuleringa om at meldinga er ”vedlagt protokollen”. Men gjennomgangen av meldingane over viser at det heller ikkje er gjort realitetsvedtak i samband med målet om nullutslepp til sjø for nokon av meldingane.<sup>66</sup> Det ligg altså ikkje føre eit formelt vedtak i samband med vedtakinga av nullutsleppsmålet, og Regjeringa har inga plikt, rettsleg eller politisk, til å innføre nullutsleppsmålet i forvaltninga sine skjønsmessige avgjerder.

Men dette hindrar ikkje at nullutsleppsmålet likevel kan bli pålagd forvaltninga i deira avgjerder. Stortingsmeldingar kan også sjåast som ein instruks frå *Regjeringa* til den underliggjande forvaltninga, og dermed bli bindande overfor dei underliggjande forvaltningsorgana. Dette skal eg komme tilbake til i avsnitt 4.3.

#### 4.2.1 Nullutsleppsmålet som eit rettsleg signal frå Stortinget?

Det har dei siste åra vore ei auka merksemd i juridisk teori og praksis om fråsegner som Stortinget gir gjennom innstillingar frå komitéarbeid og Stortingsmeldingar.<sup>67</sup> Fråsegnene

---

<sup>56</sup> Vedtak i Stortinget, sjå lenke.

<sup>57</sup> Vedtak i Stortinget, sjå lenke.

<sup>58</sup> Vedtak i Stortinget, sjå lenke.

<sup>59</sup> Vedtak i Stortinget, sjå lenke.

<sup>60</sup> Vedtak i Stortinget, sjå lenke.

<sup>61</sup> Vedtak i Stortinget, sjå lenke.

<sup>62</sup> Vedtak i Stortinget, sjå lenke.

<sup>63</sup> Vedtak i Stortinget, sjå lenke.

<sup>64</sup> Vedtak i Stortinget, sjå lenke.

<sup>65</sup> Vedtak i Stortinget, sjå lenke.

<sup>66</sup> Sjå same referansar som fotnotane over.

<sup>67</sup> Graver (2007) side 166



kan delast i to ulike kategoriar: ”rettslege signal”, som er *retningslinjer* frå lovgjevar om korleis den lovbestemte skjønnsfridomen skal brukast, og ”etterarbeid”, der lovgjevar kjem med retningslinjer om korleis ei lov skal bli forstått.<sup>68</sup> Det har vore ordskifte i juridisk teori om kva slags rettskjeldemessig status slike fråsegner bør ha. Erik Boe er den som har gått lengst i å fremje synspunktet om at fråsegner i komitéinnstillingar, stortingsmeldingar o.l. burde få status som ein forvaltningsrettsleg ”rettsleg instruks” på lik linje med lov og plenarvedtak.<sup>69</sup>

(Her vil eg kort vise til diskusjonen over, angåande plenarvedtak. Eckhoff/Smith argumenterer for at plenarvedtak *ikkje* medfører ein rettsleg instruks i det heile, og at vedtaket berre er politisk bindande. Graver viser til at Stortinget har slik instruksjonsmyndigheit ved plenarvedtak<sup>70</sup>. Det er altså både diskusjon om *plenarvedtak* i Stortinget kan seiast å vere ein rettsleg instruks, og om stortingsmeldingar m.m. kan seiast å vere dette, slik Boe hevdar.)

Boe si oppfatning om at også fråsegner i stortingsmeldingar og liknande skal ha status som ”rettsleg instruks”, har fått lita støtte i juridisk teori. Det synest å vere brei semje om at det må skiljast mellom bindande ”instruksar/politiske vedtak” og ikkje bindande rettslege signal og etterarbeid.<sup>71</sup> Men det verkar også å vere semje om at slike fråsegner kan vere viktige ved det forvaltningsmessige skjønnet.<sup>72</sup> Spørsmålet i det vidare er difor om nullutsleppsmålet kan seiast å vere eit etterarbeid eller rettsleg signal.

Etterarbeid er fråsegner frå Stortinget om korleis ei lov skal forståast. Spørsmålet er om nullutsleppsmålet kan sjåast som eit ”etterarbeid” som seier noko om korleis petroleumslova og forureiningslova skal tolkast. For å kunne karakterisere noko som etterarbeid, er det naturleg at lova det er aktuelt å få ei presisering eller tolking av, må nemnast i samband med fråsegna. For nullutsleppsmålet sin del vil dette særleg gjelde

---

<sup>68</sup> Graver (2007) side 166, Boe (2001) Innføring i juss, side 238.

<sup>69</sup> Boe, Jussens Venner 1981 side 235-255.

<sup>70</sup> Graver (2007) s 166

<sup>71</sup> Eckhoff/Smith (2006) side 174-175

<sup>72</sup> Graver (2007) side 166.

forureiningslova og/eller petroleumslova. Men i dei aktuelle stortingsmeldingane er det ikkje referert til verken forståinga av petroleumslova eller forureiningslova ved drøftingane om å etablere eit nullutsleppsmål på sokkelen. Dette talar for at nullutsleppsmålet *ikkje* skal sjåast som eit etterarbeid.

Det blir vidare eit spørsmål om nullutsleppsmålet kan sjåast som eit *rettsleg signal* frå Stortinget til Regjeringa. Rettslege signal er fråsegner i komitéarbeid, stortingsmeldingar m.m. som rettar seg mot forvaltninga sitt skjønn, og kan vere eitt av fleire moment som forvaltninga tar med i si skjønnsvurdering.<sup>73</sup> Det er viktig å understreke at fråsegnene ikkje vil binde forvaltninga, men at forvaltninga står fritt til å ta med slike rettslege signal eller ikkje. Når Stortinget i fleire stortingsmeldingar har tilslutta seg Regjeringa sitt forslag om å innføre eit krav om nultsepp til sjø for norsk sokkel, og at det bør innførast eit nullutsleppsmål på norsk sokkel, rettar dette seg mot forvaltninga si skjønnsutøving i samband med saker der nullutsleppsmålet kan vere aktuell problemstilling. Dette kan til dømes vere i samband med fastsetjing av konsesjonsvilkår, godkjenning av ulike løyve og liknande. Dette kan tale for at nullutsleppsmålet kan sjåast som eit rettsleg signal frå Stortinget til forvaltninga.

#### 4.2.2 Relevans og vekt

Når det gjeld rettslege signal si *vekt* i skjønnsutøvinga, er dette ikkje eit spørsmål om fråsegnene kan brukast som eit moment, men i *kor stor grad* fråsegnene om nullutslepp skal få betydning for kva moment forvaltninga skal leggje vekt på i skjønnsvurderinga.

Utgangspunktet er at forvaltninga står fritt i si skjønnsutøving så lenge det er innanfor dei avgrensingar som den domstolskapte myndigheitsmisbrukslæra stiller opp. Dersom vi skal drøfte kor stor vekt forvaltninga bør leggje på fråsegnene om nullutsleppsmålet, er det fleire moment som kan vere relevante. For det fyrste er nullutsleppsmålet nemnt i til saman ti stortingsmeldingar sidan 1997. I denne perioden har ulike regjeringskonstellasjonar site ved makta, og seks av dei sju partia som i dag er representert på Stortinget har delteke.

---

<sup>73</sup> Graver (2007) side 166

Vidare har Storting med ulik samansetnad handsama dei ulike meldingane. Dette tyder på at nullutsleppsmålet har eit breitt, politisk fleirtal i ryggen, og dette kan vere eit moment for forvaltninga når denne skal vurdere kva vekt målet skal ha.

#### 4.3 Nullutsleppsmålet som instruks frå Regjering til forvaltning

Spørsmålet for dette avsnittet er om nullutsleppsmålet også kan sjåast som instruks frå Regjeringa til den underliggjande forvaltninga. Stortingsmeldingar er tosidige i den forstand at dei formelt er retta til Stortinget, men likevel kan ha karakter av ein instruks til dei underliggjande forvaltningsorgana som skal utøve mynde på det aktuelle området.<sup>74</sup> Meldingane er altså også eit uttrykk for Regjeringa sitt syn.

Når Regjeringa ynskjer at målet om nullutslepp skal vere eit overordna miljømål for petroleumsverksemda på norsk sokkel, oppstår spørsmålet om Regjeringa kan instruere forvaltninga til å inkludere målet i sine skjønnsmessige avgjerder. Regjeringa si instruksjonsmyndigheit fylgjer av langvarig sedvanep praksis og av Grl. § 3, der det heiter at den utøvande makt er hos Kongen. Utgangspunktet er at Regjeringa har instruksjonsmynde overfor alle underliggjande organ i det som utgjer Statsforvaltninga, jf. Grl. §3. Hovedregelen er at den kan gi både generelle instruksar og instruksar om einskildtilfelle.<sup>75</sup>

Spørsmålet er kor langt instruksjonsmyndet går. Særleg er det her eit spørsmål om ei lov som gjev skjønnsmessig kompetanse til eit organ, vil avgrense eit overordna forvaltningsorgan sitt høve til å instruere. Kan Regjeringa til dømes instruere dei underliggjande departementa? Svaret på dette er ja, fordi departementet er ein del av Regjeringa sitt sekretariat, jf. grl. § 12. Då må også Regjeringa ha instruksjonsmynde overfor departementa og også andre underliggjande organ.

---

<sup>74</sup> Eckhoff/Smith (2010) side 168.

<sup>75</sup> (ibid) side 164.

#### 4.4 Stortinget sin rett til å påverke forvaltninga av petroleumsressursane etter petroleumslova

I samband med at nullutsleppsmålet er etablert i ei rekkje stortingsmeldingar, vedtatt av Stortinget, oppstår det eit spørsmål om tolkinga av petroleumslova § 1-2 fyrste ledd. Spørsmålet er om ordlyden i føresegna opnar for at vedtak i Stortinget som gjeld ressursforvaltninga av petroleumsressursane skal ha ein annan betydning enn etter vanleg forvaltningsrett. Petroleumslova § 1-2 fyrste ledd regulerer forvaltninga av petroleumsressursane, og tek for seg prinsippa for korleis denne skal utøvast. I føresegna heiter det:

*”Ressursforvaltningen forestås av Kongen i samsvar med bestemmelsene etter denne lov og **vedtak fattet av Stortinget.**”* [mi utheving]

I andre ledd blir prinsippa for forvaltninga presisert. Ressursane skal forvaltast i eit langsiktig perspektiv slik at dei kjem heile det norsk folk til gode, og herunder bidra til å sikre ”et bedre miljø.” Miljøomsyn er altså ein del av ressursforvaltninga. Utgangspunktet er at ressursforvaltninga skal utøvast av ”Kongen”, og etter statsrettsleg sedvane vil dette seie Regjeringa og forvaltningsapparatet.<sup>76</sup> Regjeringa si utøving av ressursforvaltninga må etter alminneleg rettskjeldelære skje i samsvar med dei vedtekne lovene og førearbeida som gjeld. Ved å setje rammene for utøving av mynde gjennom sin lovgjevingskompetanse, har Stortinget stort handlingsrom til å påverke den utøvande statsmakta; Regjeringa og det underliggjande forvaltningsapparatet.

Dette utgangspunktet gjeld for alle områda der Regjeringa og forvaltningsapparatet utøver mynde. Det spesielle etter petroleumslova er at lova i tillegg slår fast at utøvinga av ressursforvaltninga må skje i ”samsvar med vedtak” i Stortinget. Spørsmålet blir difor kva slags rettslege band denne formuleringa legg på forvaltninga. Kor langt går Stortinget sin

---

<sup>76</sup> Formuleringa viser til at Regjeringa her kan velje å delegere forvaltningsoppgåvene til underliggjande organ. Dette til skilnad frå ”Kongen i Statsråd” som medfører at spørsmålet skal handsamast av Regjeringskollegiet ved kongeleg resolusjon.

rett til påverknad på forvaltningsavgjerdene etter petrl. § 1-2 fyrste ledd, samanlikna med den alminnelege læra?

Etter langvarig sedvanep praksis eksisterer det allereie ein rett for Stortinget til å instruere forvaltninga gjennom plenarvedtak.<sup>77</sup> Eit spørsmål som melder seg i forhold til petrl. § 1-2 fyrste ledd, er difor om føreseгна har meint å *understreke* denne retten, eller om føreseгна har til formål å *utvide* den?

Ein instruks frå Stortinget er avhengig av at det har blitt gjort eit formelt vedtak, med ei realitetsbehandling av det aktuelle spørsmålet. Spørsmålet er difor korleis ein skal tolke ordlyden ”vedtak” i petrl. § 1-2 fyrste ledd. Ei språkleg tolking av ordlyden gjev ikkje mange haldepunkt. Det er uklart om lova refererer til alle vedtak generelt, eller berre dei formelle vedtaka. Føreseгна i § 1-2 fyrste ledd var ny ved vedtakinga av petroleumslova i 1996. I førearbeida til petroleumslova er det ikkje presisert kva lova siktar til med ordlyden ”vedtak”. Det næraste vi kjem ei presisering er når førearbeida seier at petrl. § 1-2 fyrste ledd ”klarlegger de overordnede prinsipper som ligger til grunn for ressursforvaltningen av petroleumsressursene.”<sup>78</sup>

Spørsmålet om kva som ligg i ”vedtak fattet av Stortinget” kan ta utgangspunkt i to ulike tolkingalternativ. Det fyrste alternativet er å tolke føreseгна i samsvar med gjeldande sedvanerett. Altså at den inneber ei *presisering* av den allereie eksisterande instruksjonsmyndigheita Stortinget har overfor forvaltninga. I praksis kan ordlyden då lesast som at det må liggje føre ”formelt vedtak i Stortinget” for at forvaltninga skal vere bunden etter petrl. § 1-2 fyrste ledd.

Det andre alternativet er å tolke føreseгна som ei *utviding* av den alminnelege instruksjonsmyndigheita, slik at ordlyden ”vedtak” skal gjelde ”alle” vedtak. Også dei vedtaka som generelt ikkje blir rekna som instruksar, til dømes fråsegner i

---

<sup>77</sup> Graver side 166

<sup>78</sup> Ot. Prp nr. 43 (1995-1996) side 26.

stortingsmeldingar. Ei slik tolking ville innebære at slike fråsegner likevel fekk status som instruks etter petrl. § 1-2 fyrst ledd. Når verken ordlyden i lova eller andre juridiske kjelder kan sei noko om kva som er bakgrunnen for Stortinget si vedtaking av petrl. § 1-2 fyrste ledd, eller korleis føresegna skal tolkast, kan tolkinga gjerast på bakgrunn av *andre omsyn*. Eg vil i det fylgjande gjere greie for dei omsyna eg meiner er relevante for ei tolking av petrl. § 1-2 fyrste ledd.

#### 4.4.1 Omsynet til førehandsvisse

Omsynet til førehandsvisse for borgarane er eit viktig og sentralt omsyn i forvaltningsretten. Dersom petrl. § 1-2 blir tolka i samsvar med gjeldande sedvanerett, vil rettstilstanden mellom Stortinget og forvaltninga vere lik på petroleumsretten sitt område som på alle andre område. Dette vil føre til ei god førehandsvisse for rettshavarar og operatørar på sokkelen, og andre partar som har interesser i forvaltninga av petroleumsressursane, sidan dei ulike partane kan føle seg trygge på *når* forvaltninga er rettsleg bunden til å lytte til Stortinget eller ikkje. Det vil også føre til ei førehandsvisse for forvaltninga og Stortinget sjølve, sidan det vil vere klart *når* forvaltninga har ei rettsleg plikt til å fylgje opp vedtak i Stortinget og ikkje.

Motsett vil ei *utvida* tolking av petrl. § 1-2 fyrste ledd lett kunne svekke førehandsvissa, sidan spørsmål og usikkerheit kan oppstå om *når* Stortinget har gitt ein instruks. Kvar skal grensa gå for kva som skal reknast som ”vedtak” og ikkje? Kva skal kravet til eit vedtak vere? Skal komitévedtak gjelde til dømes? Her viser eg til drøftinga over. Det kan også føre til uavklarte situasjonar mellom forvaltninga og andre partar dersom forvaltninga t.d. hevdar dei har gjort ei avgjerd i tråd med Stortinget sitt vedtak, og dermed i tråd med § 1-2, medan ein annan part kan påstå at Stortinget sitt ”vedtak” i dette tilfelle ikkje oppfyllte krava om å bli lytta til, og at avgjerda difor vart uriktig. Det kan også oppstå uavklarte situasjonar mellom forvaltningsapparatet og Stortinget.

Dette har også ei side mot den mogelegheita at ei avgjerd *kan* bli rekna som ugyldig dersom ein instruks frå Stortinget ikkje er blitt tatt til fylgje.<sup>79</sup> Kor skulle grensene gå for ei ugyldigheitsvurdering, når ”alle” vedtak skulle gjelde som instruksar? Dette kan lett føre til uavklarte situasjonar. Det talar for at presiseringa i petroleumslova § 1-2 bør tolkast på same måte som i samsvar med gjeldande rett, altså ingen utvida instruksjonsmyndigheit.

#### 4.4.2 Omsynet til einskapleg forvaltningspraksis

Eit anna moment er omsynet til ein einskapleg forvaltningspraksis, som er eit sentralt prinsipp i forvaltningsretten. Denne har mellom anna til formål å sørgje for at ”like tilfelle blir behandla likt”. Dersom ein legg den utvida tolkinga av lova til grunn, ville det medføre at forvaltninga vart rettsleg bunden til å ta omsyn til *eit kvart vedtak* frå Stortinget. Dette kunne lett føre til motstridande signal, rask endring i kva som er Stortinget ”sin vilje”, og skiftande synspunkt, som igjen kan gå utover forvaltningspraksisen. Dette kan også medføre at prinsippet om likebehandling blir svekka.

Motsett vil ei tolking av lova i samsvar med gjeldande sedvanerett føre til at rettstilstanden mellom forvaltninga og Stortinget ikkje blir endra. Ei slik tolking vil difor heller ikkje føre til store endringar i forvaltningspraksisen.

#### 4.4.3 Omsynet til rettsområdet

Dersom petrl. § 1-2 fyrste ledd skal tolkast i samsvar med læra om stortinget si instruksjonsmyndigheit, vil dette bety at føresegna inneber ei *lovfesting av ulovfesta sedvanerett*. Det er grunn til å reise spørsmål om rettsområdet lova gjeld for spelar ein vesentleg rolle, og at dette må takast med ved tolkinga av lova.

Det formelle utgangspunktet er at Staten er eigar av petroleumsressursane, jf. petrl. § 1-1. Forvaltninga av petroleumsressursane er svært viktig for heile det norske samfunnet, særleg fordi ein stor del av inntektene til staten kjem frå petroleumsverksemda.

---

<sup>79</sup> Graver (2007) side 170

Sysselsettingsmessig, distriktspolitisk, fiskeripolitisk og miljømessig har også petroleumsnæringa stor innverknad på samfunnet.

Noreg hadde i 1996, ved vedtakinga av lova, hatt petroleumsaktivitet på norsk sokkel i nesten tretti år, og Stortinget var godt orientert om dei problemstillingane forvaltninga av petroleumsressursane førte med seg. Ved å markere sin eigen påverknad på denne måten, ville Stortinget få fram rolla den *folkevalde forsamling*, og dermed samfunnet i heilskap, har ved forvaltninga av ressursane. Det kan tolkast som eit uttrykk for at Stortinget sine meiningar skal vere sentrale ved avgjerdene i desse sakene.

Her er det likevel interessant å påpeike at forvaltninga allereie er pålagt å leggje vekt på mange av dei sentrale, samfunnsmessige omsyna i si forvaltning av ressursane. Dette fylgjer av petrl. § 1-2 andre ledd:

*”Petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Herunder skal ressursforvaltningen gi landet inntekter og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling samtidig som det tas nødvendige hensyn til distriktspolitiske interesser og annen virksomhet.”*

Historisk har reguleringa av petroleumsressursane bore preg av å vere sterkt forankra i forvaltninga. Petroleumsnæringa vart regulert ved konglege resolusjonar fram til den fyrste petroleumslova kom i 1985, - nesten tjue år etter at leiteboringa på sokkelen starta. Allereie frå byrjinga vart reguleringa av petroleumsverksemda gjort ved hjelp av konsesjonar, som inneber at dei selskapa som ynskjer å etablere seg, og gå i gang med drift på norsk sokkel, er avhengig av dei nødvendige løyva til å gjere dette. Løyva kjem skrittvis, og selskapa er avhengige av å ha det eine løyvet for å få det andre, osv. I samband med forslaget til ny petroleumslov i 1996, skriv Erling Selvig generelt om ”opprydding i konsesjonsverket”<sup>80</sup> Her peikar han på nokre faktorar, som eg meiner kan vere relevante for å illustrere forholdet mellom Stortinget og Regjeringa på petroleumsforvaltninga sitt område

---

<sup>80</sup> Selvig, 1995, del 3.



For det fyrste peikar Selvig på at myndigheitsreguleringa av petroleumsvirksemda kan karakteriserast av

*”meget tunge innslag av avtalestyring og annen situasjonsbestemt styring gjennom enkeltvedtak”.<sup>81</sup>*

Grunntrekka ved denne forvaltninga vart lagt allereie ved starten av petroleumsvirksemda. (s 4) Noreg hadde ikkje noko gjeldande regelverk frå starten av virksemda, og måtte byggje dette opp gradvis i takt med utviklinga på sokkelen og dei behov som meldte seg. Næringa var ny, og Noreg hadde lite erfaring med denne type industri, jf. Selvig:

*”Naturlig nok valgte man i en slik begynnelsefase reguleringsformer som ivaretok behov for fleksibilitet og åpnet for tilpasning av myndighetsreguleringen til utviklingen og erfaringene.”(s 4).*

Konsesjonssystemet og det øvrige regelverket var i kontinuerleg utvikling gjennom fastsetjing av vilkår og forvaltningspraksis, heilt fram til vedtakinga av petroleumsløva i 1985.<sup>82</sup> Regelverket bar altså sterkt preg av å vere fleksibelt av omsyn til rakst skiftande situasjonar. Eit fleksibelt regelverk inneber nødvendigvis at forvaltningsapparata må få vide fullmakter til å ta dei nødvendige avgjerder og vurderingane. Ein kan difor spørje om Stortinget sin rolle i denne perioden var tilsvarande redusert? Særleg dersom ikkje Stortinget heller var aktive i å bruke si sedvanebaserte instruksjonsmyndigheit.

Med vedtakinga av 1985-løva, vart mange av dei gjeldande prinsippa for reguleringa av petroleumsvirksemda lovfesta. Og Stortinget fekk, ved vedtakinga av denne løva, mogelegheit til nærare å fastsetje si eiga rolle. I denne løva er det likevel ikkje tatt med noko formulering om Stortinget si rolle, slik det er gjort i petrl. § 1-2 fyrste ledd. Og i førearbeida til løva er forholdet mellom Storting og forvaltning lite kommentert. Ein liten kommentar kjem i Innst. O. nr. 33 1984-1985 s 6, der Energi- og industrikomiteen skriv:

---

<sup>81</sup> Selvig (1995) side 4.

<sup>82</sup> (ibid) side 4

*”At det tidligere ikke har foreligget et enhetlig lovverk som regulerer petroleumsvirksomheten har bl.a. sammenheng med manglende erfaring med petroleumsvirksomheten og usikkerhet m.h.t. den framtidige virksomhetens omfang. I dag har vi 19 års erfaring med letevirksomhet, og det er 14 år siden det første feltet, Ekofisk, ble satt i produksjon. Komiteen har merket seg departementets oppfatning om at det eksisterende regelverk til i dag i det alt vesentlige har fungert tilfredsstillende, og deler i hovedsak denne oppfatning. Komiteen er imidlertid også enig med departementet i at det nå er behov for å få regulert petroleumsvirksomheten i en egen lov.”*

Dette kan tolkast som om Stortinget stilte seg bak den gjeldande forvaltningsmodellen for petroleumsvirksomheten, og at dette vart vidareført med 1985-lova. Dersom Stortinget ynskte eit ”brot” med denne praksisen, og at vedtakinga av petrl. § 1-2 fyrste ledd skulle innebære overføring av større makt til Stortinget enn det dei hadde etter den gjeldande lova, ville det ha vore naturleg å nemne dette i førearbeida til 1996-lova. Men som nemnt seier førearbeida ingenting om kvifor formuleringa i § 1-2 vart tatt med. Dette talar også for å tolke føresegna i samsvar med gjeldande sedvanerett. Stortinget har dermed *lovfesta* det ulovfesta prinsippet om si eiga instruksjonsmyndigheit, og *markert* sitt eige høve til å påverke ressursforvaltninga, *utan å utvide* denne retten rettsleg sett.

På den andre sida kan omsynet til at vi er på eit viktig og verdifullt samfunnsområde også vere eit argument i den andre retninga. Dersom vi legg den utvida tolkinga av petrl. § 1-2 til grunn, får Stortinget større rom og makt i ressursforvaltninga. Gode grunnar kan også tale for dette, jf. dei samfunnsverdiar det er tale om osv. Dei politiske føringane ville dermed ”hengje betre med” i forhold til dei endringane som kom på sokkelen. Tatt i betraktning at forvaltninga og reguleringa av ressursane har bore preg av å vere dynamisk og fleksibel av omsyn til ein ”industri i rask utvikling”, kunne dette argumentet ha mykje for seg.

#### 4.4.4 Oppsummering

På grunnlag av drøftinga over tolkar eg difor petrl. § 1-2 fyrste ledd til å gjelde i samsvar med dagens forvaltningsrettslege praksis, fundert i langvarig sedvanerett, om Stortingets instruksjonsmyndigheit. I vurderinga har eg lagt særleg vekt på at eit så markant endring av statsrettsleg sedvanep praksis bør vera omtalt i nokon av forarbeid. Det inneber at dersom petroleumsforvaltninga skal vere bunden av Stortinget sine vedtak etter petrl. § 1-2 fyrste ledd, må det liggje føre eit *formelt vedtak* i Stortinget, med *innhald av å vere ein instruks*. Behandlinga av stortingsmeldingar generelt oppfyller ikkje dette kravet. Det betyr at forvaltninga, etter petrl. § 1-2 fyrste ledd, i utgangspunktet ikkje er rettsleg bunden til å fylgje opp nullutsleppsmålet nedfelt i dei aktuelle stortingsmeldingane.

#### 4.5 Konklusjon

Nullutsleppsmålet er innarbeidd i ei rekkje stortingsmeldingar frå 1997 og fram til i dag. Dette kan tale for å sjå nullutsleppsmålet som eit rettsleg signal frå Stortinget til Regjeringa. Regjeringa, og dei underliggjande forvaltningsorgana, er ikkje *rettsleg* bundne til å dette signalet, men kan vekt på som eit omsyn i sine skjønsmessige avgjerder. Kva slags vekt eit omsynet om nullutslepp skal ha, står forvaltninga fritt til å vurdere.

Nullutsleppsmålet kan også karakteriserast som ein intern instruks frå Regjeringa til dei underliggjande forvaltningsorgana om kva slags miljøkrav Regjeringa ynskjer setje overfor petroleumsverksemda. Dei underliggjande organa vil vere rettsleg bundne til å fylgje denne instruksen.

Som vist til over er nullutsleppsmålet ei politisk målsetjing for utsleppa på norsk sokkel, og eit rettsleg signal frå Stortinget til forvaltninga. Målsetjinga er avhengig av å bli rettsleggjort overfor rettshavarane, den må løftast opp dei rettslege avgjerdene som bind rettshavarane på sokkelen. Dette kan skje på to måtar, enten ved å inkludere målet i forskriftskrav som operatørane er lovpålagt å fylgje eller ved at forvaltninga set nullutsleppsmålet som vilkår i dei løyva som er nødvendige for å drive petroleumsverksemd på sokkelen.

Konsesjonssystemet etter petroleumslova og forureiningslova kan brukast overfor nye og eksisterande felt. Sidan utgangspunkta og utfordringane er noko annleis for dei to, vil eg dele problemsillingane her. For nye felt blir det eit spørsmål om korleis nullutsleppsmålet blir implementert i alle løyva kronologisk. For eksisterande felt blir det eit spørsmål om endring og omgjerding av løyva. Her har eg vald å fokusere mest på omgjerding og endring av forureiningskonsesjonen.

I det vidare vil eg fyrst drøfte nullutsleppsmålet i samband med petroleumslova sine konsesjonar. Eg har vald ut utvinningsløyvet (kapittel 6) og plan for utbygging og drift (kapittel 7) fordi desse er dei to mest sentrale delane av konsesjonssystemet.

## 5 Kort om oppbygging og prinsipp av konsesjonssystemet

Utgangspunktet for den norske forvaltninga av petroleumsressursane er at staten har eigedomsrett over desse, jf. petrl. § 1-1. Dette er også i tråd med folkeretten. Staten har einerett til alle fysiske og rettslege disposisjonar over førekomstane, og eksklusiv rett til ressursforvaltninga av petroleumsressursane, jf. petrl. § 1-1. Eit hovudformål etter lova er at petroleumsressursane skal forvaltast i eit "*langsiktig perspektiv*" slik at dei kjem heile det norske samfunnet til gode, jf. petrl. § 1-3. Forvaltninga skal bidra til å gje landet inntekter, bidra til å sikre velferd, sysselsetting, eit betre miljø og styrke norsk næringsliv og industriell utvikling. Det skal også takast nødvendige omsyn til distriktpolitiske interesser og anna verksemd.

Den norske forvaltninga av petroleumsressursane er basert på eit konsesjonssystem, der staten som eigar gjev dei nødvendige løyva til dei selskapa som ynskjer å drive petroleumsverksemd på norsk sokkel. Konsesjonssystemet er bygd opp slik at kvart av dei viktigaste utviklingstrinna for petroleumsverksemda er avhengig av særskilt offentleg løyve eller godkjenning, ei såkalla "skrittvis fremrykning".<sup>83</sup> Eitt av hovudformåla bak denne organiseringa er at staten på ein fleiksibel måte kan regulere ei av dei viktigaste verksemdene i landet. Å gjere utvinninga på sokkelen avhengig av løyver – eller konsesjonar – undervegs, medfører at staten kan styre aktiviteten utifrå omsyna som petroleumslova stiller opp, ved vurderinga av kvar og korleis ei utvinning skal skje. Med andre ord kan konsesjonssystemet rom vere eit dynamisk verkemiddel for styresmaktene.

Det er eit hovudprinsipp at eit område må vere formelt opna i medhald av petrl. § 3-3 før tildeling av utvinningsløyve, – og igangsetjing av aktivitet kan foregå.<sup>84</sup> Etter at eit område er opna for petroleumsverksemd blir det delt inn i blokker, som sidan blir utlyste for petroleumsverksemd av Olje- og energidepartementet. Utlysing og tildeling av konsesjonar skjer gjennom såkalte "konsesjonsrundar". I konsesjonsrundane kan oljeselskapa komme

---

<sup>83</sup> Selvig (1995) side 23.

<sup>84</sup> I dag er Nordsjøen, store deler av Norskehavet og Barentshavet Sør opna for petroleumsverksemd. Debatten står i dag om havområda utanfor Lofoten og Vesterålen skal opnast for petroleumsverksemd (Nordland VII og Troms II).

med forslag til kva blokker dei ynskjer skal lysast ut, men Olje- og energidepartementet står fritt til å bestemme kva blokker som blir utslyste.<sup>85</sup> På bakgrunn av utlysinga, søker oljeselskapa departementet om utvinningsløyve for dei blokkene dei ynskjer, åleine eller saman med andre. Departementet set vanlegvis saman grupper av selskap som blir rettshavarar til det aktuelle utvinningsløyvet, jf. § 3-3 tredje ledd. For kvar rettshavargruppe peikar Olje- og Energidepartementet ut ein *operatør* som får ansvaret for å ha den daglege leiinga av verksemda på vegne av rettshavarane, jf. petrl. § 1-6 k).

Det har vore vanleg praksis å ha konsesjonsrundar annakvart år, men forvaltninga har ikkje ei rettsleg plikt til å gjennomføre rundande i slike intervallar. Det er gjennomført 20 konsesjonsrundar på norsk sokkel, den siste runden vart tildelt 30.04.2009. I tillegg til dei ordinære konsesjonsrundane er det også sidan 2003 innarbeidd ei årleg konsesjonsutlysing kalla ”Tildeling i forhåndsdefinerte områder” (TFO). TFO-rundane avløyste dei tidlegare Nordsjøtildelingane (2000-2002), og har som formål å stimulere til utbygging i ”modne område” på norsk sokkel.

Modne område er kjenneteikna ved at geologien er kjend, at det er mindre tekniske utfordringar knytta til ei utbygging og at infrastrukturen er på plass.<sup>86</sup> Bakgrunnen for at det i desse områda blir utlyst blokker kvart år, i motsetnad til dei ordinære rundane, er fordi det er tale om tidskritiske ressursar som det hastar med å utvinne medan tilgjengeleg infrastruktur framleis er i bruk. Å leggje til rette for utnytting av ressursane i modne område er difor eit sentralt verkemiddel for styresmaktene for å oppretthalde produksjonen av petroleum. TFO-konsesjonane blir likevel tildelt etter dei same reglane som ordinære konsesjonsrundar, slik at konsesjonsvurderingane og vilkåra i hovudsak blir dei same.

---

<sup>85</sup> I 20. konsesjonsrunde, lyst ut våren 2008, vart det for fyrste gong gjennomført ein høyringsrunde der også andre interessentar kunne gje innspel til kva blokker som burde utlysast og ikkje. Bakgrunnen for dette var ynskjet om meir openheit i konsesjonstildelingane, sjå lenke.

<sup>86</sup> OED, Fakta 2008 side 30.

## 6 Nullutsleppsmålet implementert i utvinningsløyvet

### 6.1 Innleiing

Tema for dette kapittelet er korleis nullutsleppsmålet kan, blir og er blitt operasjonalisert i utvinningsløyva på sokkelen. Utvinningsløyvet blir tildelt etter petrl. § 3-3, og kan karakteriserast som hovudløyvet i konsesjonssystemet.<sup>87</sup> Det stiller opp rettar og plikter for rettshavarane i samband med petroleumsverksemda, og er naturleg å ta utgangspunkt i når eg skal drøfte korleis nullutsleppsmålet er operasjonalisert i konsesjonane etter petroleumslova.

Nullutsleppsmålet har blitt stilt som vilkår i tildelte utvinningsløyve sidan 2004. Vilkåret om nullutslepp har, i takt med dei politiske signala som har kome frå Stortinget, variert både geografisk og innhaldsmessig overfor ulike deler av sokkelen, til ulik tid. I det fylgjande vil eg gå nærare inn på korleis det er blitt gjennomført, kva dette betyr,....

Eg vil fyrst kort gjere greie for oppbygging og prinsipp for konsesjonssystemet etter petroleumsretten. Sidan vil eg med utgangspunkt i forvaltningspraksis, drøfte nullutsleppsmålet og utvinningsløyvet.

### 6.2 Rettane som følgjer av utvinningsløyvet

Utvinningsløyvet blir tildelt av Kongen i Statsråd jf. petrl. § 3-3 fyrste ledd, og gjev rettshavar ein einerett til undersøking, leiteboring og utvinning av petroleumsførekomstar på det området som er omfatta av løyvet, jf. § 3-3 fjerde ledd. Eit utvinningsløyve kan omfatte ei eller fleire ”blokker”, slik desse er definert i petrl. § 3-2, og er eksklusivt sidan ingen andre kan få tildelt rettar på det same geografiske området.<sup>88</sup> Utvinningsløyvet blir tildelt ein ”rettshavar” som både kan vere ein juridisk person og fysisk person heimehøyrande i ein EØS-stat, jf. § 3-3 andre ledd. Sjølv om eit felt i utgangspunktet kan bestå av berre éin rettshavar, har det vore praksis sidan 2. konsesjonsrunde at

---

<sup>87</sup> Sjå utførleg drøfting av kva rettar som følgjer med utvinningsløyvet i Lervåg (2008) s 24-32.

<sup>88</sup> Hammer, Stang m.fl Petroleumsloven, s 129

utvinningsløyve blir tildelt ei gruppe av selskap (rettshavargruppe), der Olje- og energidepartementet peikar ut ein operatør som får ansvaret for den daglege drifta og utøvinga av petroleumsverksemda<sup>89</sup>. Utvinningsløyvet gjev også rettshavaren *økonomiske rettar* ved at han blir eigar av den petroleumen som blir produsert, jf. § 3-3 tredje ledd andre punktum.<sup>90</sup> Rettshavaren får også den grunnleggjande retten til å *produsere* dei petroleumsressursane han eventuelt oppdagar. Dette fylgjer av at rettshavar har rett til ”utvinning” av petroleumsførekomstane, slik dette er definert i petrl. § 1-6 g):

*”produksjon av petroleum, herunder boring av utvinningsbrønner, injisering, assistert utvinning, behandling og lagring av petroleum for transport, og avskiping av petroleum for transport med skip, samt bygging, plassering, drift og bruk av innretning for utvinning.”*

På denne måten får rettshavar ein grunnleggjande rett til å forfylgje heile livsløpet til eit felt, dersom han oppdagar utvinnbare petroleumsressursar<sup>91</sup>. Her må det likevel understrekast at rettshavar er avhengig av godkjenning frå departementet for å setje i gang utbygging og drift på feltet (PUD), jf. petrl. § 4-2. Det same gjeld for anlegg og drift av innretningar (PAD), jf. petrl. § 4-3. Staten har såleis høve til å styre utviklinga av petroleumsverksemda undervegs som eit prosjekt skir fram, og på denne måten sørge for at den er i tråd med formåla for ressursforvaltninga om at ressursane skal forvaltast i eit langsiktig perspektiv som kjem heile det norske folk til gode, herunder at den skal bidra til å sikre ”et betre miljø”, jf. § 1-2 andre ledd.

---

<sup>89</sup> Hammer, Stang m.fl. Petroleumsloven, s 128

<sup>90</sup> Dette gjeld ikkje for Petoro sine eigarandelar i dei interessentskapa der dei er med, der det er staten som får inntektene av petroleumen, jf. petrl. § 11-2 tredje ledd.

<sup>91</sup> For ein meirfullstendig presentasjon av rettane som fylgjer av utvinningsløyvet, sjå Hammer, Stang m.fl Petroleumsrett, side 128-131 og Jon Vegard Lervåg, Marius 363 s 24-32.



## 6.3 Nullutsleppsmålet som vilkår i utvinningsløyvet

### 6.3.1 Heimel til å setje vilkår

Utvinningsløyvet blir tildelt i konsesjonsrundane på sokkelen. Dette gjeld både dei ordinære rundane og TFO-rundane. I samband med tildelinga har styresmaktene høve til å setje miljøvilkår. Det rettslege grunnlaget for forvaltninga til å stille vilkår i utvinningsløyvet, fylgjer av petroleumsova § 3-3 fyrste ledd. Etter denne føresegna kan Kongen i statsråd tildele utvinningsløyve "på nærmere bestemte vilkår". Føresegna blir supplert av den generelle vilkårsheimelen i petrl. § 10-18 andre ledd.<sup>92</sup>

### 6.3.2 Særleg om vilkår ved utlysing og tildeling av løyve

For å kunne drøfte om, og korleis, nullutsleppsmålet er blitt operasjonalisert i utvinningsløyva, har eg undersøkt forvaltningspraksis for tildelingar hjå OED. Ved undersøkinga har eg tatt utgangspunkt i utlysingsteksten til konsesjonsrundane på sokkelen, der miljø- og fiskerivilkåra for den aktuelle tildelinga er inkludert. Eg vil fyrst gjere greie for bakgrunnen for dette.

Hovudregelen for utlysing og tildeling av utvinningsløyve fylgjer av petrl § 3-5.

Departementet skal lyse ut det område som det kan søkjast om utvinningsløyve til, før tildeling av utvinningsløyve finn stad. Etter petrl §3-5 andre ledd skal utlysinga innehalde dei opplysningar som "departementet bestemmer". Ei nærare presisering av kva opplysningar dette er tale om, fylgjer av fjerde ledd. Etter denne føresegna skal tildeling av utvinningsløyve skje på grunnlag av "*saklege og objektive kriterier samt de krav og vilkår som er angitt i kunngjøringen*". Føresegna rettar seg særleg mot kva kriterium styresmaktene har høve til å leggje vekt på ved tildelinga av utvinningsløyvet til rettshavarane, jf. petroleumsforskrifta (pf) § 10. (Forskrifta er i tråd med EU sitt konsesjonsdirektiv art 5, som er implementert i EØS-avtalen.<sup>93</sup>) Men ordlyden i lova viser

---

<sup>92</sup> Førearbeida viser til at § 10-18 skal supplere dei spesiell vilkårsheimlane som § 3-3 er eit døme på. Sjå Ot.prp nr. 43 (1995-1996) s 64-65

<sup>93</sup> Direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og bruk av tillatelser for leting etter og

at også andre ”krav og vilkår” kan takast med i utlysinga. Styresmaktene har difor i utgangspunktet eit fritt skjønn til å avgjere kva kriteriar og vilkår som skal inkluderast, så lenge desse er saklege og objektive.<sup>94</sup>

Det er vanleg vanleg praksis å inkludere andre vilkår i utlysinga, slik som miljø- og fiskerivilkår. Nullutsleppsmålet er blitt tatt inn som vilkår i utlysingsteksten for alle blokker sidan 18. konsesjonsrunde, tildelt i 2004. Det neste spørsmålet blir difor om vilkåra i utlysinga er identiske med dei som blir satt i det endelege utvinningsløyvet.

Utvinningsløyva er unnateke offentleg innsyn. Men OED opplyser at det er vanleg praksis at vilkåra i utlysinga og i tildelinga er identiske. Det einaste unntaket kan vere i samband med handsaminga av tildelingane av utvinningsløyve i Kongen i Statsråd, jf petrl. §3-3. Dersom det under denne behandlinga kjem fram ynskje om tilleggsvilkår for visse utvinningsløyve, kan desse setjast i samband med denne handsaminga. Dette kan til dømes gjelde dersom det er ei blokk i eit svært verdfullt område eller liknande. Men hovudregelen er at ein kan leggje til grunn at dei generelle vilkåra i utlysinga og i tildelinga stemmer identisk overreins.

På bakgrunn av dette, har eg undersøkt miljøvilkåra som er satt i samband med konsesjonsutlysinga, for å kunne drøfte forvaltningspraksis rundt tildeling av utvinningsløyve.

#### 6.4 Forvaltningspraksis i konsesjonsrundane

Eg vil no drøfte korleis olje- og energidepartementet sin praksis har vore med omsyn til å setje nullutsleppsmålet som eit vilkår i utvinningsløyvet. Eg har tatt utgangspunkt i konsesjonsrundane frå 1997 då målet vart lansert, og fram til i dag. Dei aktuelle rundane

---

utvinning av hydrokarboner. Direktivet vart implementert i EØS avtalen Vedlegg IV, jf. St.prp.nr 40 (1994-1995) Petroleumslova vart tilpassa direktivet ved Ot.prp nr. 63 (1994-1995).

<sup>94</sup> Petroleumsrett, s 125

startar med 15. konsesjonsrunde i 1997 til 20. konsesjonsrunde i 2009.<sup>95</sup> I tillegg kjem TFO-rundane frå 2000 fram til i dag.<sup>96</sup>

#### *Innarbeiding i konsesjonsrundane*

15. konsesjonsrunde vart utlyst i 1997, same året som nullutsleppsmålet vart lansert. Ikkje uventa er nullutslepp ikkje inkludert som vilkår i denne konsesjonsrunden. Tilbodsbrevet stadfesta dette, då ingen av miljøvilkåra går på utslepp av stoff til sjø. 16. konsesjonsrunde, utslust i 1999, hadde heller ingen vilkår om nullutslepp av farlige stoff til sjø. Den fyrste ordinære konsesjonsrunden der nullutsleppsmålet er sett som vilkår, er 17. konsesjonsrunde i 2002. Vilkåret gjaldt berre for eit utval av utvinningsløyva, nærare bestemt ni blokker, som alle var geografisk plassert nærast land og i Norskehavet. Ordlyden var generell, utan nærare spesifikasjonar av korleis rettshavarane skulle gå fram for å oppfylle målet, eller kva omsyn som skulle takast med i vurderinga:

*"Det stilles i disse blokkene [...] krav om nullutslipp, jf. St.meld. nr. 58 (1996-97), av miljøfarlige komponenter til det marine miljøet fra petroleumsaktiviteten i letefasen. Ved eventuell produksjon i disse blokkene stilles det krav om nullutslipp til sjø av miljøfarlige komponenter, og nullutslipp av produsert vann, til det marine miljøet".<sup>97</sup>*

Også Nordsjøtildelinga i 2002 hadde nullutslepp som vilkår, men det var heller ikkje her presisert nærare kva vurderingar rettshavarane skulle gjere i samband med å velgje tiltak for oppnå målet:

*"I samsvar med St.meld. nr. 58 (1996-1997), St.meld. nr. 12 (2001-2002) og St.meld. nr. 38 (2002-2003) skal det være nullutslipp av mulige miljøfarlige*

---

<sup>95</sup> OED har sendt ut forslag til blokker for 21. konsesjonsrunde på høyring våren 2010. Miljøvilkåra for denne konsesjonsrunden vil komme i samband med utlysinga av blokkene.

<sup>96</sup> Rundane i 2000, 2001 og 2002 vart kalla "Nordsjøtildelingane". Frå 2003 vart dette endra til "Tildeling i forhåndsdefinerte områder" (TFO).

<sup>97</sup> Utlysingsteksten punkt 4a, vilkår for tildeling.

*komponenter til sjø i lete- og produksjonsfasen. For nye innretninger skal målet om nullutslipp av mulige miljøfarlige komponenter til sjø gjelde umiddelbart, mens det for eksisterende innretninger og ressurser som fases inn til disse, skal iverksettes tiltak for å oppnå dette målet innen 2005.”*

Det er også interessant å merke seg at det i dette vilkåret også blir vist til eksisterende innretninger. Meiniga har sannsynlegvis vore å vise til at nye tillegg til eksisterande felt også skal ha nullutslepp, jf. formuleringa ”...og ressurser som fases inn til disse”. Utan denne presiseringa har referansen til eksisterande felt lita sjølvstendig meining for nye utvinningsløyve, all den tid dei gamle felta allereie har fått tildelt utvinningsløyve.

Vilkåret utvikla seg i meir presis og detaljert retning i dei kommande rundane. Og for neste konsesjonsrunde, 18. runde, tildelt i 2004. Her vart nullutsleppsmålet satt som vilkår for *alle* dei utlyste blokkene. Ordlyden om nullutsleppsvilkåret frå denne konsesjonsrunden har blitt brukt fast for utlysingar av dei ordinære konsesjonsrundane og TFO-rundane sidan den gong.<sup>98</sup> Dette betyr med andre ord at alle utvinningsløyve tildelt i samband med konsesjonsrundar sidan 2004 har hatt likelydande vilkår om nullutslepp. Kravet om nullutslepp for utvinningsløyvet har etter dette fått ei standardisert form:

*”I samsvar med nullutlippsmålet slik det er definert i St.meld.nr. 25 (2002-2003) skal det som hovedregel ikke slippes ut miljøfarlige stoffer til sjø. Det er videre et mål å minimere risiko for miljøskade forårsaket av utslipp av andre kjemiske stoffer.*

*Nullutslippsmålet gjelder for alle operasjoner offshore, både bore- og brønnoperasjoner, produksjon og utslipp fra rørledninger. For hvert enkelt felt skal det ved valg av tiltak for å oppnå nullutslippsmålet foretas en helhetsvurdering av*

---

<sup>98</sup> konsesjonsrundane nr. 18, 19 og 20, og i TFO-tildelingane frå 2004 - 2009. Ordlyden er også lik i utlysinga av TFO-2010. Nordsjøtildelingane 2002 og TFO-tildelingane i 2003 hadde ei liknande formulering med vilkår om nullutslepp, men ikkje identisk ordlyd. Innholdsmessig er nok vilkåret i TFO-2003 i samsvar med det generelle nullutsleppsvilkåret.

*flere forhold, herunder miljømessige konsekvenser, sikkerhetsmessige forhold, reservoarmessige forhold og kostnadsmessige forhold. For en slik vurdering av tiltak vises det til konsekvensutredningen som i henhold til petroleumsloven skal gjennomføres som en del av plan for utbygging og drift.”*

For det fyrste viser ordlyden i vilkåret at det har tatt opp i seg dei presiseringane og endringane som vart gjort i samband med St.meld. nr. 25 (2002-2003). Formuleringane i andre avsnitt av vilkåret er identiske med stortingsmeldinga om kva operasjonar målet skal gjelde for, i tillegg til presiseringa av kva for omsyn som kan takast med i den heilskaplege vurderinga ved val av tiltak.<sup>99</sup> For det andre viser vilkåret til at vurderinga av tiltak skal skje i samband med konsekvensutgreinga ved Plan for utbygging og drift (PUD). Dette momentet er så vidt eg kan sjå ikkje nemnd i stortingsmeldingane om nullutslepp, og sannsynlegvis ei presisering departementet har inkludert.<sup>100</sup> Som nemnt har denne ordlyden blitt haldt fast ved i alle dei påfylgjande rundane. Eg vil difor drøfte nærare innhaldet i vilkåret.

#### *Innhaldet i vilkåret*

Eit spørsmål som melder seg er korleis rettshavaren skal vite kva som ligg i definisjonen av ”nullutslipp”. Vilåret sjølv viser berre til definisjonen i stortingsmelding nr. 25 (2002-2003), jf. fyrste avsnitt, og til hovudregelen om at det ikkje skal sleppast ut miljøfarlige stoff til sjø og at andre kjemiske stoff skal minimeraast. For å vite kva slags type stoff det her er tale om, må ein gå til stortingsmeldinga og den definisjonen som er presisert der, og til HMS-forskriftene, (sjå nærare om definisjonen i kap 2). Det kan nok tenkjast at det blir for omfattande å ta med alle dei detaljerte målsetjingane i vilkåret. Likevel kunne nok vilkåret her med fordel vore meir presist, til dømes ved å ta med henvisningar til kvar i HMS-forskriftene nullutsleppsmålet er regulert, eller ved å vise til ein overordna definisjon av målet.

---

<sup>99</sup> St.meld. nr. 25 (2002-2003) s 73 og 75.

<sup>100</sup> Eg kjem nærare tilbake til innhaldet i denne vurderinga under kapittel 7

Ei slik presisering kunne vere fordelaktig for rettshavar som skal forhalde seg til vilkåret. På den andre sida er kommunikasjonen og kontakten mellom rettshavaren og petroleumsstyresmaktene som regel tett i samband med den vidare aktiviteten på feltet, og då særleg ved plan for utbygging og drift (PUD). Olje- og energidepartementet og dei andre forvaltningsorgana vil difor ha mange høve til å preisere vilkåret overfor rettshavane dersom ein finn at selskapet ikkje har skjønt, eller fylgd opp, nullutsleppsmålet på ein tilfredsstillande måte. Men overfor mange andre grupper som har interesse for petroleumsindustrien, til dømes politikarar, media og interesseorganisasjonar, kunne det også vore ein fordel med ei større presisering.

Generelt har utviklinga gått i retning av å stille fleire og meir detaljerte vilkår i utvinningsløyva, der dei lokale forholda for dei ulike blokkene blir tatt omsyn til. Både vilkåra for TFO-runden i 2010 og vilkåra for 20. konsesjonsrunde er døme på dette. I TFO-utlysinga 2010 blir det til dømes vist til blokker som ligg i eit aktivt område for tobis-fiske, der det blir stilt svært konkrete krav:

*”Leteboring på og i en sone rundt tobisfeltene må gjennomføres uten utslipp av borekaks, også ved boring av topphullet, slik at kvaliteten på tobisfeltene ikke forringes gjennom nedslamming av boreaktivitet. I forbindelse med mulige feltutbygginger i dette området skal det brukes løsninger som er minst mulig til hinder for fisket etter tobis og som i minst mulig grad endrer bunnforholdene i tobisfeltene. Myndighetene vil ved behandlingen av plan for utbygging og drift for eventuelle funn i disse blokkene legge spesiell vekt på at dette vilkåret blir ivaretatt på en god måte.”*

I TFO-utlysinga er det også vist til blokker der det ikkje skal foregå meir enn ei leiteboring om gongen, og blokker der det ikkje vil vere tillatt med leiteboring i perioden 1. oktober til 31. mars av omsyn til industritrålfisket. I vilkåret over gjev forvaltninga signal til selskapa allereie ved utlysinga av søkbare blokker, om at dei må vente seg strengare vilkår her enn på resten av sokkelen.

Barentshavet og havområda utanfor Lofoten fekk eit strengare nullutsleppsmål i St.meld. nr. 38 (2003-2004) om petroleumsvirksomheten og St.meld. nr. 8 (2005-2006)

Forvaltningsplan for Barentshavet og områda utanfor Lofoten. Dette målet er implementert som vilkår i utvinningsløyva for TFO sidan 2004, og i dei ordinære konsesjonsrundane sidan 19.runde i 200? Vilkåret har hatt same ordlyd sidan:

*”For de utlyste blokkene i Barentshavet skal vilkårene som er beskrevet i ”Utredning av konsekvenser av helårlig petroleumsvirksomhet i området Lofoten-Barentshavet” gjelde. Dette innebærer at:*

- Det for virksomheten skal legges til grunn injeksjon, eventuelt annen teknologi, som hindrer utslipp av produsert vann. Maksimum 5% av det produserte vannet kan ved driftsavvik slippes ut under forutsetning av at det renses før det slippes ut. Eksakte rensekrav vil stilles av konsesjonsmyndighetene for konkret virksomhet.*
- Borekaks og boreslam reinjiseres eller tas til land for deponering. Borekaks og boreslam fra boring av topphullet vil normalt kunne slippes ut. Forutsetningen er at utslippet ikke inneholder komponenter med uakseptable miljøegenskaper. Dette gjelder kun i områder hvor potensialet for skade på sårbare miljøkomponenter vurderes som lavt. Som grunnlag for slike vurderinger skal det foreligge grundige kartlegginger av sårbare miljøkomponenter (gytefelt, korallrev og annen sårbar bunnfauna). Slike utslipp vil være gjenstand for søknad og tillatelse fra konsesjonsmyndighetene.”*

Ordlyden syner at vilkåret er strengare og meir detaljert enn det alminnelege nullutsleppsmålet. Også den heilskapsvurderinga som vanleglegvis ligg til grunn for vurderingane av tiltak, fell i stor grad bort ved felt i Barentshavet, sidan vilkåret legg til grunn at både injeksjon av vatn og ilandføring av borekaks skal skje.

Oppsummert viser forvaltningspraksis at vilkåret om nullutslepp er relativt. Det har ei nedre grense i kraft av at alle felt skal ha eit visst nullutsleppsmål. Den øvre grensa ligg for

Barentshavet og områda utanfor Lofoten der *alle felt* i desse havområda skal ha dei strengaste utsleppsvilkåra. I tillegg kjem dei blokkene som ikkje ligg i Barentshavet eller Lofoten, men som likevel ligg i så verdfulle og sårbare område at det er nødvendig med eit strengt nullutsleppsmål også her. Nullutsleppsmålet kan kanskje karakteriserast som eit miljømål der ein skreddarsyr dei tekniske løysingane og mogelegheitene for kvart einskild felt med det mål å få til minst mogeleg utslepp til sjø, med unntak av områda i Lofoten og Barentshavet. (Skulle du sagt noko om kva som er årsaka til ekstra strenge reglar for Lof og Barents. Ekstra sårbart, samt sterkt fokus i opnionen.)

Forvaltningspraksis viser også at nullutsleppsmålet har blitt rettsleggjort, frå å vere politiske føringar i stortingsmeldingar til å bli eit juridisk forpliktande krav til rettshavarane på sokkelen.

#### 6.4.1 Kvifor bør nullutsleppsmålet setjast allereie i samband med utvinningsløyvet

I samband med at forvaltningspraksis viser at nullutsleppsmålet er blitt satt som vilkår for alle utvinningsløyva tildelt dei siste seks åra, kan det spørjast kva omsyn som talar for at nullutsleppsmålet skal setjast allereie i utvinningsløyvet. Det er fyrst i samband med PUD at den store heilskapsvurderinga for nullutsleppsmålet skal gjennomførast.

Utvinningsløyvet gjev rettshavaren grunnleggjande rettar for leiting og utvinning av petroleumsførekomst, med andre ord for heile livsløpet til eit eventuelt petroleumsfelt. Dette talar for at det blir sett vilkår for produksjonen og utvinninga av petroleumen i same løyvet, sjølv om rettshavar er avhengig av fleire godkjenningar for å få setje i gang eventuell aktivitet.

I utvinningsløyvet fylgjer det også ein rett til å gjennomføre leiteboring. Leiteboringa blir gjennomført før levering av PUD, og departementet sitt einaste høve til å setje miljøvilkår for leiteboringa er ved å gjere det i utvinningsløyvet. Ved leiteboringa må rettshavar ha løyve frå Oljedirektoratet og frå Klima- og forureiningsdirektoratet.



*Førehandsvissa for rettshavarane* eit svært viktig omsyn på fleire nivå. Ved å opplyse om vilkåret om nullutslepp allereie i utlysinga av konsesjonane, får selskapa høve til å ta desse opplysningane med i vurderinga ved avgjerda av kva blokker dei ynskjer å søkje på. Denne førehandsvissa er viktig for å ta stilling til dei økonomiske og tekniske utfordringane dei må oppfylle. Når det varierer kor strenge vilkåra er utifrå dei geografiske plasseringane og individuelle omsyna til blokka, kan det seiast å vere ekstra viktig for selskapa å få denne informasjonen med omsyn til den utfordringa ei utvinning på denne blokka representerer. Informasjonen er viktig for vurderinga om kva blokker dei ynskjer å søkje om.

Vidare får selskapa førehandsvisse om kva informasjon styresmaktene kjem til å krevje i samband med framlegging av ein eventuell PUD, og kva krav som må vere oppfylt for å få ein slik plan godkjend.

*Omsynet til miljøet* kan også tale for at det blir sett vilkår om nullutslepp allereie i utvinningsløyvet. Petroleumsverksemda medfører miljøfarlege utslepp både til luft og sjø, samstundes som reguleringa av verksemda ligg under fleire sektorstyresmakter sitt ansvar. Eit viktig prinsipp i miljøretten er integrasjonsprinsippet, som også er ein viktig del av prinsippet om berekraftig utvikling, stadfesta i Rio-erklæringa i 1992.<sup>101</sup> Prinsippet går ut på at miljøomsyn må ”integrerast” ved utforminga og gjennomføringa av politikken på alle dei samfunnsområda som medfører miljøproblem. At det difor blir satt vilkår om nullutslepp ved eit så sentralt løyve, er i tråd med dette prinsippet.

#### 6.4.2 Rammer for vilkåret om nullutslepp

Over har eg sett på korleis nullutsleppsmålet har blitt rettsleggjort som vilkår i utvinningsløyva. Problemstillinga i det vidare er kva rammer forvaltninga må halde seg innanfor ved fastsetjinga av vilkår. Rammene fylgjer av ordlyden i lova og må supplerast

---

<sup>101</sup> Bugge (2009) s 70. Prinsippet er også tatt med i artikkel 6 i Amsterdamtraktaten, og gjeld dermed for heile EF-retten, i tillegg fylgjer det også av EØS-avtalen art.73. Sjå meir om prinsippet i Bugge (2009) s 69-72.

med den ulovfesta læra om vilkår i forvaltningsretten. Dei vil også fylgje av EU sitt konsesjonsdirektiv.<sup>102</sup>

Etter petrl. § 3-3 kan Kongen i Statsråd tildele utvinningsløyve på ”nærmere bestemte vilkår”. Ordlyden er med andre ord svært open for kva vilkår som kan setjast, men innhaldet blir nærare presisert i petroleumsforskrifta § 11. Vidare kan det også setjast vilkår med heimel i petrl. § 10-18. Etter denne føreseigna kan det setjast vilkår i eit enkeltvedtak når det har ein ”naturlig tilknytning” til det tiltaket eller den verksemda som vedtaket gjeld. Ei naturleg språkleg forståing av ordlyden talar for å tolke denne i samsvar med den ulovfesta saklegheitslæra, slik at dei vilkåra som har ei ”naturlig tilknytning” til tiltaket også oppfyller kravet om sakleg samanheng. Petroleumsforskrifta vil også presisere denne føreseigna. I tillegg vil EU sitt konsesjonsdirektiv setje rammer for høvet til å stille vilkår etter både petrl. §§ 3-3 og 10-18.

Konsesjonsdirektivet fastset visse minstekrav for medlemslanda sine reglar for framgangsmåten ved tildeling av utvinningsløyve for petroleum. Hovudprinsippa byggjer på at tildeling skal skje på ein ikkje-diskriminerande måte, og på basis av objektive og kunngjorte kriterium, krav og vilkår.<sup>103</sup> Dette prinsippet er inkludert i pl § 3-5 tredje ledd. Etter konsesjonsdirektivet artikkel 6 nr. 1 skal medlemsstatane sørge for at vilkår og krav som gjeld utøving eller avslutning av verksemda (jf. art. 5.2) utelukkande er grunngjeve i behovet for å sikre at verksemda i det området det er søkt om løyve for, blir gjennomført på ”en god måte”. Art 6 nr. 2 utdjupar dette, då den seier at medlemsstatane kan stille vilkår og krav for *utøvinga* av petroleumsverksemda, under føresetnad av at dei er grunngjevne i ei rekkje samfunnsmessige omsyn. Herunder omsynet til *miljøvern og vern av biologiske ressursar*. Petroleumsforskrifta § 11 andre ledd har same ordlyd.

Spørsmålet er difor om nullutsleppsvilkåret, slik det er tatt inn i utvinningsløyvet, oppfyller kravet i konsesjonsdirektivet art. 6 nr.2. Vilkåret om nullutslepp regulerer miljøfarlege

---

<sup>102</sup> Direktiv 94/22/EF.

<sup>103</sup> Jf. art 2.2 og fortalen avsnitt 8. Sjå også Ot.prp.nr. 63 (1994-1995) side 4.

utslepp til sjø som fylgje av petroleumsverksemda. Det kjem klart innunder omsynet om ”miljøvern og biologiske ressurser” jf. konsesjonsdirektivet art 6 nr. 2 og pf. § 11.

Det neste spørsmålet blir korleis dei ovannemnde rammene stiller seg i forhold til den ulovfesta læra om vilkår, der det blir stilt krav om sakleg samanheng og proporsjonalitet.

### *Sakleg samanheng*

Etter den forvaltningsrettslege læra om vilkår må det vere ein sakleg samanheng mellom vilkåret som blir satt, og det aktuelle løyvet, for at vilkåret skal vere lovleg.<sup>104</sup> Dette inneber at vilkåret ikkje må vere grunngeve i utanforliggjande omsyn og det må vere ein objektiv sakleg samanheng mellom den aktuelle konsesjonen og den ”motytinga” som blir krevd i retur.<sup>105</sup> Så lenge vilkåret held seg innanfor formålet med lova, skal det mykje til for at vilkåret ikkje står i sakleg samanheng med konsesjonen.

Som vi såg i avsnittet over, er miljø eit av omsyna det spesifikt blir opna for å vektlegge når det er tale om vilkår, jf. pf. § 11 og konsesjonsdirektivet art. 6 nr.2. Miljøomsynet sin relevans blir ytterlegare styrka av at det i formålsparagrafen til petroleumslova blir understreka at forvaltninga av petroleumsressursane skal ”bidra til et bedre miljø”, jf. petrl. § 1-2. Det er såleis klart at vilkåret om nullutslepp er eitt miljøretta vilkår slik at kravet om sakleg samanheng er oppfylt.

### *Uforholdsmessig tyngjande /proporsjonalitetskravet*

Ei anna ramme for forvaltninga si skjønnsvurdering er at vilkåret må vere forholdsmessig.<sup>106</sup> Forholdsmessigprinsippet (også kalla proporsjonalitetsprinsippet) inneber at det må vere eit visst samhøve mellom midlane forvaltninga nyttar og målet dei ynskjer å oppnå. Vilkåret må ikkje vere uforholdsmessig tyngjande.

---

<sup>104</sup> Graver (2007)s 295 flg, sjå også Backer (2002) s 439 flg.

<sup>105</sup> (ibid) s 295

<sup>106</sup> (ibid) s 130

Dersom det til dømes blei stilt vilkår om at det ikkje skulle kunne sleppast ut noko skadeleg stoffar i det heile til sjø, også heilt marginale mengder som i praksis ikkje vil vera skadelege, men teoretisk har eit skadepotensiale, kunne det innebære at nullutsleppsmålet stengte for opning av ytterligare petroleumsverksemd. Kan ei så streng tolking av nullutsleppsmålet er uforholdsmessig tyngande og såleis ulovleg?

EØS- og EF retten har også knesatt eit proporsjonalitetsprinsipp.<sup>107</sup> Dette fylgjer av EØS-avtalen art. 6 som seier at avtalen skal tolkast i samsvar med EF-domstolen sin praksis. EF-domstolen har stadfesta at proporsjonalitetsprinsippet er eit grunnleggjande EU-rettsleg prinsipp. Sidan utvinningsløyvet er regulert av konsesjonsdirektivet, inkludert i EØS-avtalens vedlegg IV, vil proporsjonalitetsvurderinga også komme inn i samband med vilkår for utvinningsløyvet. Eg kjem i det vidare til å drøfte det EU-rettslege proporsjonalitetskravet og forholdsmessigprinsippet under eitt sidan innhaldet etter norsk rett og EØS-retten er tilnærma likt.

Kva som kan reknast som forholdsmessig må vurderast opp mot alternativet. For rettshavarane vil det seie at eit alternativ til eit strengt nullutsleppsmål, er å ikkje få løyve i det heile.<sup>108</sup> Dette blir med andre ord modifisert av at det løyvet som blir gitt ikkje må vere uforholdsmessig. I det vidare vil eg drøfte om det går ei grense for kor strengt vilkår det kan stillast til nullutslepp<sup>109</sup>. Utgangspunktet er likevel, som eg har vist til at innanfor petroleumsforvaltninga har styresmaktene høve til å utøve eit vidt skjønn utan at domstolane kan overprøve dette.

Eit døme frå rettspraksis er Rt. 1973 s 460 som gjaldt eit reservoar for drikkevatt, der ein ande-, hønse-, og gåsefarm i nærleiken forureina vasskjelda. Helserådet bestemte at farmen måtte bort, og alle dyr fjernast innan 13 dagar. Dette påførte eigaren store økonomiske tap. Retten kom fram til at påbodet var for drastisk, og gav han erstatning. Sjølv om helserådet

---

<sup>107</sup> Eckhoff/Smith (2006) s 351

<sup>108</sup> Graver (2007)s 289.

<sup>109</sup> Eckhoff, Smith (2010) s 389, Graver (2007) s 296

hadde heimel til å gjere det dei fann nødvendig for å fjerne forureininga, måtte det vere mogeleg å gje eigaren ein lengre frist slik at han kunne unngå så store tap.<sup>110</sup>

Den strengast grensa for nullutslepp på norsk sokkel er for felta i Barentshavet og områda utanfor Lofoten. Produsert vatn skal injiserast uansett formasjonar, og all borekaks og boreslam skal ilandførast eller reinjiserast. Styresmaktene har med dette bestemt at miljøomsyna skal vege tyngre enn både kostnadsmessige- og tekniske omsyn, med dei konsekvensane det har for særleg dei kostnadsmessige sidene for utbygginga. Slike strenge krav kan også føre til auka utslepp av klimaskadeleg gassar til luft fordi det er ofte energikrevjande å gjennomføre nullutslepp til sjø.

Er dette utsleppskravet uforholdsmessig sett opp mot dei miljømåla styresmaktene har ynskt for havområdet? I forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten blir det peikt på dei verdfulle og sårbare ressursane desse havområda representerer, og at det er eit reint og rikt havområde der økosystema sin struktur, funksjon, produktivitet og biologiske mangfold er godt bevart.<sup>111</sup> Dette kan grunnge eit ekstra strengt vern for desse områda. Dessutan har selskapa sjølve høve til å velgje om dei ynskjer å søkje på blokker i desse områda eller ikkje. Dette er ikkje miljøvilkår som blir pålagd dei i ettertid, slik til dømes situasjonen var i Rt. 1973 s 460 om andefarmen. Dette samt utgangspunktet om at styresmaktene har ein vid skjønnsmessig adgang til å stille vilkår, gjer at eg vil konkludere med at dei strenge krava til nullutslepp i Barentshavet og Lofoten ikkje er uforholdsmessige.

Spørsmålet kan kome på spissen dersom det blir gjort eit større petroleumsfunn i Barentshavet eller Lofoten i eit området der det ikkje er reservoarkapasitet til å injisere produsert vatn. Vilkåret vil innebere at det ikkje vil vera mogleg å produsere noko frå det aktuelle feltet. Vilkåret er imidlertid basert på ei politisk avveging av omsynet til havmiljø og petroleumsverksemd og vil vere ein av risikofaktorene for dei selskapa som ønskjer å

---

<sup>110</sup> Eckhoff/Smith (2010) s 389

<sup>111</sup> St.meld. nr. 8 (2005-2006) s 89

engasjere seg i dei aktuelle områda. Forutberegnlegheiten til selskapa er såleis teke var på. Ein skal likevel ikkje sjå bort frå at styresmaktene i eit slikt tilfelle vil opne for eit unntak frå sitt krav om reinjisering, men det vil i så fall skje ut frå ei politisk vurdering og ikkje fordi vilkåret er i strid med forholdsmessighetsprinsippet.

Det likevel verdt å merke seg at Klif, i sin rapport til Miljøverndepartementet av april 2010, ikkje vil tilrå at det blir ilagt eit ekstra strengt nullutsleppsmål, slik det er i Barentshavet og Lofoten, for andre delar av norsk sokkel. Tvert om verkar utviklinga i dag til å gå andre vegen, at ein går tilbake til eit ynskje om å finne dei beste løysingane for kvart einskild felt. Dette kjem fram i St.meld. nr. 37, forvaltningsplan for Norskehavet. I denne meldinga stadfestar Regjeringa at dei ynskjer å inkludere radioaktivitet i nullutsleppsmålet. Men ut over dette vil dei ikkje innføre generelle krav til nullutslepp av produsert vatn og borekaks og borevæske.<sup>112</sup> Dei vil i staden, for nye og gamle felt, foreta

*”samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvurderinger som omfatter helhetlige miljøvurderinger av tiltak for å hindre utlipp av produsert vann og/eller borekaks og borevæske. I spesielle områder med forekomster av sårbar bunnfauna eller som er sentrale gyteområder for fisk som gyter på bunnen, stille krav om at det benyttes teknologi for å håndtere kaks og borevæske for å hindre nedslamming”<sup>113</sup>*

Dette er interessant fordi også Norskehavet har rike naturressursar, og er særskild viktig for fiskeriressursane, noko også ovannemnde sitat viser. Her har ein likevel vald ei anna tilnærming enn i Barentshavet. Synspunktet til Klif kan indikere at det vil bli stilt spørsmål ved om eit så strengt og lite fleksibelt nullutsleppsmål skal gjelde for all framtid i dette havområdet.

---

<sup>112</sup> St.meld. nr. 37 (2008-2009) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet, s 129

<sup>113</sup> (ibid) s 129

## 6.5 Særleg om utvinningsløyve gjort ved frådeling

Ei spesiell ordning i konsesjonssystemet er at eit tildelt utvinningsløyve kan delast, slik at den utskilde delen får sitt eige sjølvstendige utvinningsløyve (såkalla frådeling).<sup>114</sup> Ein kan også sjå frådeling som ei slags seksjonering av det geografiske området for løyvet.<sup>115</sup> I samband med dette kan det spørjast om departementet har høve til å setje vilkår om nullutslepp ved ei frådeling.

Heimelen for frådeling fylgjer av pl § 3-19 fyrste ledd. Føresegna var ny i 1996-lova, og kom inn som fylgje av at frådeling vart stadig meir aktuelt på norsk sokkel. Større delar av sokkelen var bygd ut, og fleire utvinningsløyve grensa mot kvarandre. Det oppstår dermed oftare situasjonar der eit funn kryssar områda mellom fleire utvinningsløyve, der frådeling av utvinningsløyvet kan vere eit alternativ til lange samordningsforhandlingar mellom rettshavarane.<sup>116</sup> Frådeling kan også vere ei løysing der det er usemje blant rettshavarane om vidare utbyggingsstrategi, og berre deler av gruppa ynskjer å satse vidare. Den aktuelle delen av feltet kan då delast i frå til dei som ynskjer å satse. Frådelinga kan skje både vertikalt og horisontalt, jf. førearbeida.<sup>117</sup>

Etter § 3-9 kan departementet etter søknad frå rettshavar godkjenne at ein del av området for utvinningsløyvet blir frådelt, og ”utstede” eit eige utvinningsløyve for det frådelte området. Ordlyden er vald medvite, for å understreke at kompetansen til å gi slike løyve ligg hjå Olje- og energidepartementet, og ikkje hjå Kongen i Statsråd, slik tildelingar etter § 3-3 vanlegvis gjer.<sup>118</sup> Ei frådeling blir ikkje sett på som ei ordinær tildeling, men ei *tilpassing* av området for eit utvinningsløyve som allereie er tildelt.<sup>119</sup>

---

<sup>114</sup> Etter petr.forskr §15 andre ledd skal eit område som blir frådelt vere samanhengande og avgrensa av meridianar og breiddeparallellar uttrykt i heile gradminutt. Når særlege grunnar tilseier det kan dei godkjenne ei horisontal deling av området også.

<sup>115</sup> Petroleumsloven (2009) side 207

<sup>116</sup> (ibid) side 208

<sup>117</sup> Ot.prp nr. 43 (1995-1996) side 39

<sup>118</sup> (ibid)

<sup>119</sup> Dette blir også gjenspegla ved at utvinningsløyvet for det frådelte området som hovudregel blir gitt til den rettshavargruppa som søker om delinga av området; altså den gruppa som

Sidan ei frådeling ikkje skal karakteriserast som ei ordinær tildeling, blir det neste spørsmålet om departementet kan setje vilkår om nullutslepp for det frådelte området. I petrl. § 3-9 er spørsmålet om vilkår ikkje nemnt. Men i førearbeida er det presisert at det nye og frådelte utvinningsløyvet *som hovudregel* skal bli gitt med dei vilkår som gjeld for det opphavlege utvinningsløyvet.<sup>120</sup> I tillegg kan departementet stille vilkår "som er nødvendige for gjennomføring av delingen av området for tillatelsen".<sup>121</sup> Førearbeida viser ikkje til døme på slike vilkår, men ordlyden i førearbeida talar for at vilkåra må vere knytt til *gjennomføringa* av delinga. Vilkår om korleis ei eventuell ny drift på det frådelte området skal foregå, slik eit vilkår om nullutslepp ville regulere, vil difor falle utanfor denne ordlyden.

Likevel treng ikkje høvet til å setje vilkår om nullutslepp vere heilt avskore. Det er også eit spørsmål om departementet kan setje vilkår etter petrl. § 10-18 andre ledd. Føreseigna stiller opp ein generell heimel for departementet til å påleggje andre vilkår enn dei som er nemnd i lova:

*"I forbindelse med enkeltvedtak kan det settes andre vilkår enn de som er nevnt i denne lov, når de har en naturlig tilknytning til det tiltak eller den virksomhet som enkeltvedtaket gjelder."*

Enkeltvedtak er definert i fvl § 2 bokstav b) til å vere eit vedtak som gjeld rettar eller plikter til ein eller fleire bestemte personar. Dette kan også vere juridiske personar. Det er på det reine at utskriving av utvinningsløyve er eit enkeltvedtak. Petroleumslova gjev med andre ord heimel til å setje nye vilkår, som nullutslepp, i dei frådelte løyva. Men fråsegnene i førearbeida går altså langt i å avgrense departementet frå å gjere dette. Kva som er omsyna bak den hovudregelen førearbeida legg til grunn, er heller ikkje nemnt. Vidare blir

---

har det opphavlege utvinningsløyvet. Fyrst etter dette kan rettshavargruppa overdra heile, eller deler av utvinningsløyvet til andre. Det blir altså ein prosedyre i to trinn. Ot.prp.nr. 43 (1995-1996) s 39.

<sup>120</sup> Ot.prp.nr. 43 (1995-1996) s 39

<sup>121</sup> (ibid) s 39



det opplyst frå Olje- og energidepartementet at dei fylgjer den hovudregelen førearbeida legg til grunn.<sup>122</sup> Dette betyr altså at nye utvinningsløyve som fylgje av frådeling, får dei same vilkåra som det opphavelge utvinningsløyvet. Dette kan illustrerast med døme frå sokkelen i dag. Dei frådelte blokkene kan kjenneteiknast ved at det står ein bokstav bak nummeret på utvinningsløyvet. Eit døme er feltet Balder, der blokk 25/8 har utvinningsløyve 027 tildelt i 1969, og utvinningsløyve 027C tildelt i 2000. Eit anna døme er Troll I, der det på blokk 31/3 fins tre utvinningsløyve: 085 tildelt i 1983, 085C tildelt i 2002 og 085D tildelt i 2006.<sup>123</sup> Desse døma illustrerar at nye utvinningsløyve kan få vilkår identiske med dei som vart satt i 1969.

Dette er interessant, fordi frådeling er eit svært praktisk spørsmål som kan gjelde mange felt. Det kan difor stillast spørsmål ved kva som kan vere omsyna bak at desse løyva skal ha andre, og avvikande vilkår, enn andre utvinningsløyve tildelt på same tidspunkt? Dette må bli ei vurdering av reelle omsyn, sidan verken lov eller førearbeid gjev noko grunnlag. For det fyrste gjer omsynet til *førehandsvisse* seg sterkt gjeldande. Frådeling er berre aktuelt etter søknad frå rettshavargruppa, og det frådelte utvinningsløyvet blir også tildelt desse. Dersom departementet har høve til å setje nye og strengare vilkår for den frådelte delen, kan det svekke førehandsvissa til rettshavargruppa ved at dei ikkje veit kva vilkår som kan bli aktuelle for det frådelte området. Gruppa blir satt i ein situasjon der "dei veit kva dei har, men ikkje kva dei får". Dette kan igjen føre til at færre rettshavargrupper søker om frådeling. Omsynet bak føreseigna om frådeling er nettopp ynskjet om betre effektivitet på sokkelen, og at det skal vere enklare for rettshavargruppa å restrukturere seg. Dersom frykten for nye og ukjende vilkår fører til at rettshavarane vegrar seg mot frådeling, er mykje av omsynet bak regelen borte.

På den andre sida melder omsynet til å *kunne setje vilkår*, seg. På norsk sokkel er det i dag aktive utvinningsløyve som skriv seg tilbake til 1960-70 talet. Når det blir gjennomført frådeling på slike løyve, vil det i praksis seie at vilkåra som vart satt for tretti til førti år

---

<sup>122</sup> Opplyst i samtale med OED

<sup>123</sup> Faktahefte OED 2009

sidan, blir vidareført. Ser vi på nullutsleppsmålet spesielt, er det ingen tvil om at kunnskapen om havmiljøet, og kva konsekvensar utslepp til sjø frå petroleumsverksemda har på dette, er ein heilt annan i dag enn på 1970-80 talet. Dette gjeld ikkje berre miljøkunnskap, men også andre område der det har skjedd utvikling, som arbeidsmiljø, tryggleiksspørsmål, tekniske krav osv. Når vilkåra i andre utvinningsløyve blir oppdatert i samsvar med ny kunnskap, kan det spørjast kvifor dette ikkje skal gjelde for dei frådelte utvinningsløyva. I forhold til førehandsvissa til rettshavarane kan det like gjerne visast til at rettshavarane har høve til å halde seg oppdatert på kva vilkår som normalt blir satt i konsesjonsrundane. Dei kan difor forvente at desse vilkåra vil komme også ved frådeling, og kan ta dette med i vurderinga av om dei ynskjer å frådele eller ikkje.

Også omsynet til likebehandling av rettshavarar med frådelte løyve og nye utvinningsløyve kan tale for at nye vilkår kan setjast. På den andre sida får rettshavarane til det frådelte løyvet dei same vilkåra som dei hadde på det opphavslege løyvet. Dersom dei hadde blitt sitjande med eitt løyve, i staden for to, ville det ikkje vore eit brot på likehandsaminga. Dette kan tale for at vilkåra blir identiske mellom dei to løyva.

Når eg i denne avhandlinga har som mål å undersøke korleis nullutsleppsmålet kan, blir, og er blitt operasjonalisert i konsesjonane etter petroleumslova, er det interessant å merke seg at målet ikkje blir implementert ved frådelingar, med mindre det opphavslege løyvet har vilkår om nullutslepp til sjø. Dette gjeld i hovudsak berre løyve tildelt etter 2004. Dette viser at nullutsleppsmålet ikkje kan seiast å vere innført konsistent overfor *alle* nye utvinningsløyve sidan 2004, men berre dei som er tildelt etter ordinære konsesjonsrundar og TFO-rundar. På bakgrunn av dette meiner eg det kan stillast spørsmål på generelt grunnlag kvifor dette skiljet mellom utvinningsløyva skal eksistere.

## 6.6 Nullutsleppsmålet og leiteboringar

Ved tildelinga av utvinningsløyvet får rettshavar også ein rett til å leite etter petroleum, jf. pl § 3-3. Rettshavar har ofte ikkje berre ein rett, men også ei plikt til å gjennomføre leiteboringar, jf. arbeidspliktene som blir fastsett i samband med tildelinga. Formålet med leiteboringane er å undersøke om det fins drivverdige petroleumsførekomstar på området for utvinningsløyvet. Spørsmålet i det vidare er korleis nullutsleppsmålet gjer seg gjeldande overfor leiteboringar.

For det fyrste kan det spørjast om nullutsleppsmålet også skal gjelde for leiteboringar. Det er ingen tvil om at boringane medfører utslepp til sjø. Desse er i hovudsak knytt til boreoperasjonen, altså kjemikaliar og borekaks. Produsert vatn er ikkje eit problem ved leiteboringar sidan desse utsleppa berre knyttar seg til produksjonen av petroleum. Ved lanseringa av nullutsleppsmålet la regjeringa til grunn at målet truleg ikkje kunne gjelde for leiteverksemd og forboringar. Dette fordi kostnadene ved ei slik løysing ville bli ”uforholdsmessig høy” samanlikna med miljøgevinstane. Men siktemålet skulle likevel vere å avgrense utsleppa til sjø frå operasjonane.<sup>124</sup> Dette utgangspunktet vart forlete i St.meld. nr. 25 (2002-2003) som presiserte at nullutsleppsmålet skulle gjelde for *alle* operasjonar offshore, både bore- og brønnoperasjonar, produksjon og utslepp frå røyrledningar. Stortingsmeldinga nemner ikkje at leiteboringar skal vere unnateke frå denne hovudregelen, og det er naturleg å tolke dette som at leiteboringar kjem inn under definisjonen av ”boreoperasjonar”.

Vidare er denne formuleringa inkludert i vilkåret om nullutslepp, slik dette står i utvinningsløyvet. (sjå avsnitt 6.3.3) Rettshavarar som har nullutslepp som vilkår i utvinningsløyvet, vil difor ha ei rettsleg plikt til å oppfylle dette ved leiteboringa som ei fylgje av dette. Rettshavarar utan utvinningsløyve med vilkår om nullutslepp, vil likevel kunne bli pålagd strenge utsleppsgrenser gjennom utsleppsløyvet frå Klima- og forureiningsdirektoratet (Klif) som alle rettshavarar må ha før boring kan setje i gang.

---

<sup>124</sup> St. meld. nr. 58 (1996-1997) side 69.

Sidan utsleppa frå leiteboringar i hovudsak gjeld kjemikaliar og andre stoff som blir tilsett prosessen, er det Klif som i praksis handhevar nullutsleppsmålet overfor rettshavarane ved desse operasjonane. Når det gjeld konsesjonsvurderinga av om slikt utsleppsløyve skal tildelast eller ikkje, viser eg til drøftinga i kapittel 8.

I tillegg til dette løyvet, må rettshavar ha løyve frå Oljedirektoratet for å setje i gang leiteboring, jf. ressursforskrifta § 8. Vidare må han også ha samtykke frå petroleumstilsynet etter opplysningspliktforskrifta § 5 b). Eg har likevel vald å ikkje gå nærare inn på om nullutsleppsmålet er nemnd i desse. For det fyrste fordi boringane gjeld for ei avgrensa tid, og utsleppa er som nemnt av ein avgrensa karakter, direkte regulert av Klif. For det andre er dei store utsleppa til sjø knytt til *produksjonen* av petroleum, og ikkje leiteboringa. Eg har difor prioritert å undersøke petroleumsforvaltninga si innvirkning på denne delen av konsesjonssystemet, og ikkje leiteboringa.

Sidan 18. konsesjonsrunde, tildelt i 2004, er det sett som vilkår i utvinningsløyva at utbyggingane skal oppfylle kravet om nullutslepp til sjø.

## 7 Nullutsleppsmålet og Plan for utbygging og drift (PUD)

### 7.1 Innleiing

Tema for dette kapittelet er korleis nullutsleppsmålet er operasjonalisert i plan for utbygging og drift (PUD). Saman med utvinningsløyvet er PUD eitt av dei mest sentrale trinna i konsesjonssystemet, og eit viktig styringsinstrument for styresmaktene. Det er i PUD operatøren legg fram planane for utbygging på petroleumforekomsten, og kva konsekvensar denne vil ha. Operatøren må mellom anna ta stilling til korleis dei overordna tekniske og miljømessige utfordringane på feltet skal løysast, og dette vil leggje grunnlaget for korleis rettshavarane oppfyller nullutsleppsmålet.

Nullutsleppsmålet er aktuelt frå to ulike utgangspunkt i samband med godkjenning av PUD. For det fyrste kan nullutslepp vere eit vilkår i rettshavaren sitt utvinningsløyve (jf. kap. 6) Dette medfører ei rettsleg plikt til å sørge for at utbyggingsplanane ivaretar nullutsleppsmålet i samsvar med vilkåret. For det andre vil nullutsleppsmålet vere ei retningslinje for styresmaktene sin skjønnsmessige kompetanse når dei skal godkjenne PUD, på bakgrunn av stortingsmeldingane (jf. kap 4). Departementet må, ved si avgjerd, vurdere om den framlagte PUDen oppfyller nullutsleppsmålet slik dette er presisert i vilkåret i utvinningsløyvet, og i stortingsmeldingane. Det er heller ikkje uvanleg at utbyggingsplanar baserar seg på eit eldre utvinningsløyve, der nullutsleppsvilkåret *ikkje* er inkludert.<sup>125</sup> For desse tilfella er det spørsmål om departementet kan inkludere nullutsleppsmålet som eit vilkår i PUD.

At det er i PUD dei overordna rammene for oppfyllinga av nullutsleppsmålet blir lagt, kjem fram av vilkåret om nullutslepp slik dette er formulert i utvinningsløyvet. Her er det vist til at det skal gjerast ei heilskapsvurdering i samband med PUD:

*”I samsvar med nullutslippsmålet slik det er definert i St.meld. nr. 25 (2002-2003) skal det som hovedregel ikke slippes ut miljøfarlige stoff til sjø. (...)*

---

<sup>125</sup> Eit døme på dette er Snøhvit-feltet i Barentshavet, som vart tildelt utvinningsløyve på byringa av 1980-talet (1981-1985), medan PUD vart lagt fram i 2002. OED Faktahefte (2009) side 138.

*For hvert enkelt felt skal det ved valg av tiltak for å oppnå nullutlippsmålet foretas en helhetsvurdering av flere forhold, herunder miljømessige konsekvenser, sikkerhetsmessige forhold, reservoarmessige forhold og kostnadsmessige forhold.*

***For en slik vurdering av tiltak vises det til konsekvensutredningen som i henhold til petroleumsloven skal gjennomføres som en del av plan for utbygging og drift.”***

<sup>126</sup> (mi utheving)

I det fylgjande vil eg fyrst ta for meg hovudregel og formål ved PUD. Vidare vil eg drøfte om nullutsleppsmålet kan stillast som vilkår i PUD, og korleis målet blir implementert i praksis. Dette er i hovudsak eit spørsmål om korleis rettshavar og styresmakter går fram for å avgjere kva løysingar som skal liggje til grunn for nullutsleppsmålet. I denne samanheng er konsekvensutgreiinga sentral. Vidare vil eg drøfte kva som ligg i heilskapsvurderinga som skal gjerast i samband med PUD. Til slutt er det eit spørsmål om OED kan late vere å godkjenne PUD på bakgrunn av at nullutsleppsmålet ikkje kan gjennomførast på ein tilfredsstillande måte.

## 7.2 Hovudregel og formål ved PUD

Hovudregelen om plan for utbygging og drift av petroleumsførekomstar (PUD), fylgjer av petrl. § 4-2. Dersom rettighetshavarane bestemmer seg for å byggje ut ein petroleumsførekomst, skal dei leggje fram ein plan for utbygging og drift til godkjenning for departementet. Etter § 4-2 andre ledd skal PUD innehalde:

*”en beskrivelse av økonomiske, ressursmessige, tekniske, sikkerhetsmessige, nærings- og miljømessige forhold, samt opplysninger om hvordan en innretning vil kunne disponeres ved avslutning av petroleumsvirksomheten.”*

Planen gjev styresmaktene ei god oversikt over utbyggingsløysing, konsept, spørsmål om korleis drifta skal gjennomførast når utbygginga er ferdig, miljømessige og tekniske løysingar m.m.<sup>127</sup> Ei av desse miljømessige løysingane vil vere korleis operatøren planlegg å gjennomføre nullutsleppsvilkåret. Samstundes får styresmaktene høve til å påverke

---

<sup>126</sup> Døme frå utlysing av innbyding til TFO 2010, ”Miljø- og fiskerivilkår” punkt 4 b).

<sup>127</sup> Sjå også Hammer, Strand m.fl s 248

utforminga og planane ved at planen må godkjennast før utbygging kan setjast i gang. Dette ivaretar eit viktig formål med PUD, nemleg at styresmaktene får høve til å kontrollere at operatøren planlegg å utnytte petroleumsressursane i samsvar med formålet etter petrl. § 1-2.

PUD skal også sikre at prinsippet om forsvarleg utnytting av petroleumsressursane etter petrl. § 4-1 blir fylgd. Etter denne føresegna skal utvinning foregå på ein slik måte at mest mogeleg av den petroleumen som fins i kvar einskild petroleumsforekomst, eller i fleire petroleumsforekomstar saman, blir produsert. Utvinning skal skje i samsvar med *”forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper og slik at øding av petroleum eller reservoarenergi unngås”*. Dei miljømessige og tekniske planane må vurderast opp mot dette prinsippet, og desse kan potensielt stå i eit motsetningsforhold. Eg vil komme tilbake til dette under punkt 7.5.

Det er viktig å presisere at PUD ikkje er eit ”løyve” i konsesjonsrettsleg forstand, men at det etter ordlyden i § 4-2 er tale om ei *godkjenning* av utbyggingsplanen for feltet. Dette fylgjer av at det er utvinningsløyvet etter petrl. § 3-3 som gjev rettshavaren den grunnleggjande retten til utvinning av petroleum. Ein annan måte å seie dette på er at utvinningsløyvet regulerer *retten* til utvinninga, medan PUD avgjer *korleis* utvinninga skal foregå.<sup>128</sup> PUD skal godkjennast av departementet, men Stortinget handsamar plan for utbygging og drift for eit felt når den blir sett på som særskild viktig, og dersom den har ei kostnadsramme over NOK 10 milliardar.<sup>129</sup> Til orientering kan det nemnast PUDen for Goliat vart handsama av Stortinget i juni 2009 med ei kostnadsramme på ca 28 milliarder kroner. Prosessen med handsaminga av PUD inkluderer både OED, Arbeidsdepartementet, Oljedirektoratet og Petroleumstilsynet. Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet med underliggjande etatar som er høyringsinstansar.

---

<sup>128</sup> Lervåg (2008) s 44

<sup>129</sup> Petroleumsloven(2009) s 254, og St.meld. nr 39 (1999-2000) pkt 4.1.2.

I tillegg til godkjenning av PUD, må operatøren også få løyve til anlegg og drift av innretningar, såkalla PAD, jf. petrl. § 4-3. Dette er ei sjølvstendig tildeling. Tidlegare har løyve etter § 4-3 vore knytta til utnyttings- og transportinnretningar, men etter lovendring i 2003 kan også utvinningsinnretningar godkjennast etter § 4-3.<sup>130</sup> Dette har medført at skiljet mellom ei godkjenning etter § 4-2 og løyve etter § 4-3 i dag er noko uklart, men som hovudregel vil ein sannsynlegvis kunne leggje til grunn at reine utvinningsinnretningar framleis vil godkjennast etter 4-2.<sup>131</sup> Dersom det skulle vise seg aktuelt å godkjenne utvinningsinnretningar etter § 4-3 i staden for § 4-2, og dette skulle få verknad for spørsmålet om nullutslepp, legg eg i det fylgjande til grunn at problemstillingane vil bli dei same for løyve til PAD som for godkjenning av PUD. Det kan presiserast at departementet har høve til å setje vilkår også i PAD, jf. petrl. §4-3. Det kan også nemnast at PAD er det løyvet som regulerer røyrledningar, og at utslepp frå desse også er omfatta av nullutsleppsmålet. Eg går ikkje nærare inn på vurderingar etter PAD.

### **Kva opplysningar skal PUD innehalde?**

Rammeforskrifta § 27 gjev nærare reglar for kva opplysningar som skal vere med i PUD.

Eg vil no gå over til å drøfte korleis nullutsleppsmålet blir operasjonalisert i PUD. For nye felt vil nullutslepp blir operasjonalisert som eit vilkår i utvinningsløyvet. Altså eit vilkår operatøren allereie har plikt til å gjennomføre. For desse felta er det ikkje nødvendig for styresmaktene å også setje vilkår om nullutslepp i samband med PUD. For felt utan nullutslepp som vilkår i utvinningsløyvet, vil det vere aktuelt å setje vilkår om nullutslepp i samband med PUD. Eg vil fyrst ta for meg høvet styresmaktene har til å setje vilkår om nullutslepp, før eg drøftar innhaldet i den heilskapsvurderinga som skal gjerast i samband med PUD.

### **7.3 Vilkår om nullutslepp i PUD**

For utbyggingar som ikkje har vilkår om nullutslepp i utvinningsløyvet, vil det vere aktuelt å setje vilkår om dette i samband med godkjenning av PUD. Hovudregelen om

---

<sup>130</sup> Petroleumsloven (2009) s 251

<sup>131</sup> Petroleumsloven (2009) s 251



godkjenning i petrl § 4-2 gjev ikkje heimel til å setje vilkår. Men departementet vil ha høve til å setje vilkår etter den generelle vilkårsheimelen i petrl § 10-18, sidan det her er tale om eit begunstigande enkeltvedtak, jf fvl § 2 b. Det er altså ingen tvil om at departementet kan stille vilkår om nullutslepp i samband med PUD. Vilkåret må likevel halde seg innanfor visse rammer jf. ordlyden i § 10-18 om ”naturlig tilknytning” til den verksemda enkeltvedtaket gjeld. Vilkåret må også halde seg innanfor den alminnelege vilkårs læra i forvaltningsretten. Eg viser her til drøftinga om sakleg samanheng og proporsjonalitet i punkt 6.4.2.

Det neste spørsmålet blir korleis nullutsleppsmålet kan, eller bør, stillast i samband med PUD. I Stortingsproposisjonar ved godkjenning av PUD, er vilkåra for utbygginga gjerne samla i eit eige avsnitt. Eit døme på dette er PUD for Gjøa, Vega og Vega Sør, der det mellom anna vart stilt vilkår om at skroget på innretninga skulle dimensjonerast for ei levetid på minst 30 år.<sup>132</sup> Men departementet sitt formål med å stille vilkår om nullutslepp vil naturlegvis vere å sørge for at utbygginga tilfredsstiller nullutsleppsmålet. For å kunne oppfylle dette, er rettshavarane avhengige av å få kunnskap om at dette vilkåret tidleg i prosessen. Dersom vilkåret skulle setjast i proposisjonen, etter at utbyggingsplanen er ferdig, ville dette medføre at rettshavar måtte gjere heile arbeidet med utbyggingsplan på ny. Det kan difor spørjast om nullutslepp verkeleg blir stilt som eit *vilkår* i PUD, eller om det heller er tale om eit krav som styresmaktene stiller på eit tidleg tidspunkt i prosessen.

Kontakten mellom styresmaktene og rettshavar er svært tett i planlegginga og førebuinga av PUD. Den nye vegleiaren frå..... for PUD og PAD legg opp til at ein del av dokumentasjonen som før har fylgd PUD og PAD no skal gjerast tilgjengeleg for styresmaktene tidlegare i planlegginga.<sup>133</sup> Dette blir presisert i punkt 1.3:

*”Myndighetenes oppfølging av beslutningsprosessen frem mot godkjenning av PUD eller PAD er i stor grad tilpasset industriens normale prosjektfremdrift.*

---

<sup>132</sup> St.prp.nr 64 (2006-2007) Utbygging av Gjøa, Vega og Vega Sør, kap. 4.4 ”Konklusjonar og vilkår”.

<sup>133</sup> Sjø veiledning for PUD og PAD 2010 punkt 2, 1. avsnitt.

*Myndighetenes tidlige innsikt i prosjektet vil kunne bidra til tidlig avklaring av problemstillinger og legge til rette for en kort sluttbehandling av den endelige planen. Dermed legges det til rette for at rettighetshaverne kan levere meir modne planer utan at den samlede prosjektgjennomføringstiden behøver å bli lengre.”*

Dersom selskapa sjølve tek initiativ til nullutsleppstiltak i sine planar, vil det ikkje vere behov for styresmaktene til å stille vilkår. Det vil det heller ikkje vere om styresmaktene gjev signal til rettshavar på eit tidleg tidspunkt om at PUD må oppfylle krava om nullutslepp. Dersom rettshavar mot formodning *ikkje* fylgjer dette signalet, kan det bli aktuelt for departementet å stille eit vilkår om dette.

PUD kan delast i ein planleggingsfase og ein gjennomføringsfase. Styresmaktene si oppfylging i planleggingsfasen vil mellom anna vere særleg retta mot spørsmål rundt ytre miljø.<sup>134</sup> Det er naturleg å tru at styresmaktene i denne fasen vil gje signal om at nullutslepp er eit krav. Det blir også presisert at rettshavaren bør ta kontakt med Klima –og forurensningsdirektoratet tidlegast mogeleg for å avklare spørsmål rundt utsleppsløyvet.<sup>135</sup> Her vil forureiningsstyresmaktene ha høve til å komme med sine innspel og råd, og til å signalisere kva vilkår dei kjem til å setje i eit framtidig utsleppsløyve.<sup>136</sup> I tillegg vil styresmaktene kunne kontrollere at rettshavar har inkludert ei utgreiing av løysingar på nullutsleppsmålet i utgreiingsplanen for konsekvensutgreiinga, som departementet skal fastsetje etter pf. § 22.

Den tette kontakten mellom styresmaktene og operatør ved arbeidet med PUD og PAD held fram heilt til PUD er klar for framlegging, utan at eg vil gå nærare inn på alle detaljar ved dette.<sup>137</sup> Det sentrale er at praksisen medfører at PUD ofte blir godkjent av

---

<sup>134</sup> Veiledning til PUD og PAD, februar 2010, punkt 1.3.

<sup>135</sup> Veiledning til PUD og PAD punkt 1.1.

<sup>136</sup> Forureiningsstyresmaktene er likevel berre høyringsinstansar til PUD, og har inga formell moglegheit til å påverke rettshavar sine val for løysingar.

<sup>137</sup> Ein nærare gjennomgang av korleis kontakten mellom OED og rettshavar blir lagt opp er gjort greie for i "Veiledning til PUD og PAD", kapittel 2.

styresmaktene med berre mindre endringar. For utbyggingar med gamle utvinningsløyve, betyr dette at prosessen gjev høve for styresmaktene til å adressere nullutsleppsmålet til rettshavarane i ein tidleg fase. Slik vil dei konkrete vurderingane av korleis nullutsleppsmålet skal operasjonaliserast i PUD bli dei same for alle typar felt, uansett om dei har eit nytt eller gammalt utvinningsløyve. Eg har heller ikkje funne at nullutsleppsmålet er satt som vilkår i Stortingsproposisjonar for plan for utbygging og drift i dei proposisjonane eg har undersøkt.<sup>138</sup>

#### 7.4 Vurderinga av nullutsleppsmålet i samband med konsekvensutgreiinga

Etter petrl. § 4-2 andre ledd skal PUD innehalde ei skildring av dei "(...) nærings- og miljømessige forhold". Dette skal tolkast som eit krav om konsekvensutgreiing jf. pf. § 20. Formålet med konsekvensutgreiinga er å gjere greie for kva verknader utbygginga kan ha på naturressursar, miljø og samfunnsforhold. Som vist til innleiingsvis, skal det gjerast ei heilskapsvurdering for val av tiltak for å nå nullutsleppsmålet i samband med konsekvensutgreiinga for PUD.<sup>139</sup> For kvart einskild felt skal gjerast ei vurdering av fleire forhold, herunder miljømessige konsekvenser, sikkerhetsmessige forhold, reservoarmessige forhold og kostnadmessige forhold.

Saksgangen for arbeidet med konsekvensutgreiinga (KU) fylgjer av pf. §§ 22 og 22a bokstav a-c. Det blir gjennomført to høyringsrundar i samband med KU. Forslag til utgreiingsprogram blir sendt på høyring til aktuelle styresmakter og interesseorganisasjonar. På bakgrunn av desse innspela blir endeleg program for konsekvensutgreiinga fastsett av Olje- og energidepartementet. Konsekvensutgreiinga blir så gjennomført på grunnlag av det fastsette utgreiingsprogrammet.<sup>140</sup> Når konsekvensutgreiinga er klar, blir også denne sendt på høyring til aktuelle styresmakter og interesseorganisasjonar. Innspela skal gjerast greie for i samband med departementet si

---

<sup>138</sup> Dette gjeld St.prp. nr om Gjøa, St.prp.nr om Skarv, St.prp.nr om Goliat, St.prp.nr om ?????

<sup>139</sup> Ordlyden fylgjer av vilkåret om nulltuslepp i utvinningsløyva, gitt i konsesjonsrundane. Sjå nærarekapittel 6.

<sup>140</sup> Jf. Petroleumsforskrifta § 22 tredje ledd.

handsaming av PUD. Både Miljøverndepartementet og Klima- og forureiningsdepartementet er høyringsorgan i desse rundane, og det er dette høvet dei har til å komme med sine innspel til PUD.

Det neste spørsmålet blir korleis heilskapsvurderinga for nullutsleppsmålet kjem inn i arbeidet med konsekvensutgreiinga. Petroleumsforskrifta § 22a gjev ei detaljert skildring av kva opplysningar konsekvensutgreiinga skal innehalde. Etter fyrste ledd skal konsekvensutgreiinga gjere greie for verknaden ”utbyggingen” kan ha for næringsmessige og miljømessige forhold. Dette viser at rettshavar i utgangspunktet gjennomfører konsekvensutgreiing for den utbyggingsløysinga *han har bestemt seg* for. Det er altså ikkje slik at rettshavar konsekvensutgreiingar ei rekkje ulike løysingar for så å ta eit val på bakgrunn av dette.<sup>141</sup> Vidare skal konsekvensutgreiinga mellom anna skildre alternative utbyggingsløysingar som rettshavar har undersøkt og grunngje val av løysing, utvinningsstrategi m.m, jf. § 22a bokstav a.

I tillegg skal rettshavar skildre det miljø som i vesentleg grad kan bli råka, og *vurdere og avvege* miljøkonsekvensane av utbygginga, jf. pf. § 22 a bokstav b). Herunder skal det mellom anna gjerast greie for utslepp til sjø, luft og jord, og rettshavar skal vurdere konsekvensane av dei tekniske løysingane som er vald. Konsekvensutgreiinga skal også skildre mogelege og planlagde tiltak for å hindre, redusere og om mogeleg, oppvege negative miljøverknader, jf bokstav b). Dei opplysningane, omsyna og avvegingane forskrifta peikar på i § 22a, liknar dei omsyna som skal liggje til grunn for heilskapsvurderinga for nullutsleppsmålet. Dette kan tale for at når vilkåret om nullutslepp viser til ei grundig heilskapsvurdering i samband med PUD, betyr det at rettshavar har ei ekstra sterk plikt til å vurdere nullutsleppsmålet i samband med vurderingane under § 22a.

---

<sup>141</sup> Det kan finnast unntak frå denne hovudregelen, til dømes hadde konsekvensutgreiinga for Goliat utgreidd tre ulike utbyggingsalternativ.  
<http://www.eninorge.no/EniNo.nsf/page/07E8FECBD0F242CDC12574E6005145E0?OpenDocument&Lang=norwegian>

Ei viktig ramme er at konsekvensutgreiinga må gjerast i samsvar med prinsippa i den nye lova om naturmangfald.<sup>142</sup> Ein del av lova sine generelle prinsipp skal også gjelde for kontinentalsokkelen og økonomisk sone ”så langt de passer”, jf. § 2. Lova stiller for det fyrste opp prinsipp om kunnskapsbasert grunnlag for avgjerder som har innverknad på naturmangfaldet, jf. § 8:

*”Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet”.*

I tillegg skal føre-var-prinsippet leggjast til grunn, jf. § 10:

*”Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.”*

Desse føresegnene vil danne ei ramme for både forvaltninga og rettshavar sine vurderingar i samband med konsekvensutgreiinga for PUD. Imidlertid ivaretar konsekvensutgreiinga mange av desse prinsippa som lova her peikar på. I tillegg heiter det i § 14 at tiltak etter lova skal vegast mot andre samfunnsinteresser. Her må dei samfunnsøkonomiske føremonene ved ei petroleumsutbygging sannsynlegvis takast med i vurderinga.

---

<sup>142</sup> Lova om naturmangfald er ikkje nemnt i petroleumsforskrifta, men i vegleiaren til PUD og PAD er det vist til lova i punkt 1.12. Vegleiaren seier her at ”konsekvensutredningen som skal utarbeides i forbindelse med PUD/PAD ivaretar allereie mange av de prinsipper som er nedfelt i naturmangfoldloven. Det er likevel viktig at rettighetshaver ved utarbeidelse av utredningsprogrammet for KU ser hen til loven (...)”.

## 7.5 Heilskapsvurderinga av tiltak for å nå nullutsleppsmålet

Eg vil no gå over til å drøfte det nærare innhaldet i den heilskapsvurderinga rettshavar er pålagt å gjere i samband med nullutsleppsmålet. Utgangspunktet er ordlyden som fylgjer av vilkåret i utvinningsløyvet og i stortingsmelding nr 25 (2002-2003), der det heiter at:

*”For hvert enkelt felt skal det ved valg av tiltak for å oppnå nullutlippsmålet foretas en helhetsvurdering av flere forhold, herunder miljømessige konsekvenser, sikkerhetsmessige forhold, reservoarmessige forhold og kostnadsmessige forhold”*

### 7.5.1 Miljømessige konsekvensar

For det fyrste viser ordlyden til ”miljømessige konsekvenser”. Det er ikkje spesifikt vist til dei miljømessige konsekvensane som fylgje av *utslepp til sjø*. Dette kan tolkast som at også andre miljøspørsmål ved utbygginga – som utslepp av klimagassar til luft – skal takast i heilskapsvurderinga. Det er fleire døme frå godkjenningar av PUD der denne problemstillinga har vore oppe, særleg i samband med vurderinga av om produsert vatn skal injiserast eller sleppast til sjø. Reinjeksjon fører med seg auka utslepp av klimagassar fordi det er ein svært energikrevjande operasjon og medfører auka bruk av gasskraftverka på installasjonane. Med mindre vatnet blir brukt som trykkstøtte til å få opp ny petroleum (altså blir reinjisert), vil klimautsleppa i samband med injeksjon komme i tillegg til dei utsleppa feltet allereie bidrar med. Det blir altså eit spørsmål om kva miljøomsyn som skal vege tyngst, der omsynet til havmiljøet må vurderast opp mot utsleppa til luft. PUD for

Skarv-feltet, St.prp nr. 5 (2007-2008) s. 7 kan illustrere problemstillinga:

*”Det har vore vurdert injeksjon av produsert vatn. Valet av reinsing er teke for å minimere **total miljøpåverknad**. Utrekningar viser at å velje reinjeksjon vil føre til forhøga utslepp til luft og sjø sidan ein då må bore ein ekstra brønn og reinjeksjon av produsert vatn er kraftkrevjande, samtidig som kostnadane dette vil føre med seg ikkje kan forsvarast sidan den totale mengda av produsert vatn er relativt liten.”*

[mi utheving]

Dette viser resultatet av heilskapsvurderinga like gjerne kan gå i nullutsleppsmålet sin ”disfavør”, og at heilskapsvurderinga i praksis er *vidare* enn det ein kan få inntrykk av. Heilskapsvurderinga legg opp til ei total vurdering av dei miljømessige sidene av utbygginga.

Det må nok også leggjast til grunn at det er dei miljømessige forholda av dei *jamnlege utsleppa* frå petroleumsverksemda som blir vurdert under dette punktet, jf. forurl. § 4 fyrste ledd. Dette vil vere i tråd med systemet i forureiningslova, der forureiningsstyresmaktene har ansvaret for å regulere dei jamnlege utsleppa frå petroleumsverksemda og oljevernberedskapen, medan det ligg til Petroleumstilsynet og Arbeidsdepartementet å regulerer tryggleiksspørsmåla. Sjølve faren for akutte utslepp (ulykker) er eit spørsmål om tryggleik. Men det er viktig å understreke at *konsekvensutgreiinga* skal innehalde opplysningar om beredskap for ulykker, jf. pf § 22 a bokstav f). Her må vi altså skilje mellom vurderingane for konsekvensutgreiinga, og for nullutsleppsmålet.

#### 7.5.2 Tryggleiksmessige forhold og reservoarmessige forhold

*Tryggleiksmessige forhold* skal også vere eitt av omsyna i heilskapsvurderinga. Det er naturleg å tolke dette som spørsmåla som ligg til HMS-regelverket, faren for akutte utslepp, arbeidsmiljø, helserisikoar for dei tilsette, m.m. Ei avveging her vil vere at dei tiltaka som blir gjort for å hindre utslepp til sjø ikkje må gå ut over omsynet til tryggleiken på installasjonen. St. meld. nr. 25 (2002-2003) s. 73 viser at det er høve til å sleppe ut også dei farlegaste kjemialiane dersom sterke grunnar talar for dette:

*”For utslipp av tilsatte helse- og miljøfarlige kjemikalier som omfattes av prioritetslisten jf. tabell 8.1.<sup>143</sup> og for tilsatte kjemikalier som faller inn under SFTs svarte kategori er det kun **tungtveiende tekniske og sikkerhetsmessige hensyn** som vil kunne begrunne fortsatte utslipp etter 2005.”*

---

<sup>143</sup> oversikt over ulike stoff og kjemikalier som er prioritert for utfasing innan visse tidsfristar, 2000/20005/2010

*Dei reservoarmessige forholda på si side, vil også leggje mykje av premissane for kva nullutsleppstiltak eit felt kan gjennomføre. Til dømes kan det vere eit problem med forsuring av reservoar der produsert vatn er reinjisert som trykkstøtte på felt som tidlegare har brukt sjøvatn.<sup>144</sup> Vidare kan det avhenge av om reservoaret, eller nærliggande reservoar har formasjonar som eignar seg til å reinjisere produsert vatn, om trykket i brønnen er til hinder for reinjeksjon m.m. Ei vurdering i samband med PUD på Gjøa-feltet kan illustrere dette.<sup>145</sup>*

*”Ulike metodar for reinsing og injeksjon av produsert vatn er vurdert for utbygginga. I forhold til injeksjon har feltet ingen nærliggande reservoar som kan ta imot vatnet. I avgjerdsfasen blei det gjort ei totalvurdering som inkluderte miljøvurderingar, tekniske-, og økonomiske forhold for reinjeksjon av produsert vatn i reservoaret og reinsing av produsert vatn ved bruk av ny reinseteknologi. Reservoarsimuleringar gjennomført av operatøren, viste at reinjeksjon av produsert vatn i produserande formasjonar ville ha ei negativ effekt på den totale utvinninga av reservane på feltet.”*

På Gjøa-feltet vart det difor vald ei løysing med reinsing av produsert vatn i staden. Denne fråsegna viser også korleis dei kostnadmessige sidene spelar inn. At reinjeksjon vil ha ein negativ effekt på den totale utvinninga av reservane på feltet, veg tydelegvis tungt ved val av løysing. Dette er likevel i tråd med prinsippet om forsvarleg utvinning av petroleum i petrl. § 4-1. Dette vil eg komme tilbake til i avsnittet under.

### 7.5.3 Kostnadmessige forhold

Det siste elementet som er nemnd i samband med heilskapsvurderinga, er dei kostnadmessige sidene ved utbygginga. Dette må kunne seiast å vere eit svært sentralt moment i vurderinga av nullutsleppstiltak. Som dømet frå Gjøa-feltet over viser, er det ikkje berre eit spørsmål om kor *dyre* nullutsleppsløysingane vil vere, det er også eit spørsmål om dei påverkar den totale ressursutnyttinga av feltet, slik at inntektene blir

---

<sup>144</sup> Forsuring oppstår ved danning av H<sub>2</sub>S som fylgje av blanding av sjøvatn og produsert vatn.

<sup>145</sup> St.prp nr. 64 (2006-2007) s 16



mindre som ei fylgje av dette. Når petroleumsstyresmaktene vurderer om PUD skal godkjennast, er eitt av dei viktige omsyna om PUD oppfyller kravet etter petrl § 4-1 om at utvinninga av petroleum er "forsvarleg". I dette ligg det at utvinning av petroleum skal foregå på ein slik måte at *"mest mulig petroleum som finnes i hver enkelt petroleumforekomst, eller i flere petroleumforekomster saman, blir produsert."* Etter andre punktum skal utvinninga skje i samsvar med forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipp og slik at øding av petroleum eller reservoarenergi blir unngått. Det er med andre ord eit krav etter lova at mest mogeleg petroleum skal bli produsert. Dersom nullutsleppsmålet, kjem i konflikt med dette overordna prinsippet, skal det sannsynlegvis mykje til for at departementet godkjenner dei aktuelle nullutsleppsløysingane.

Det fins likevel eit unntak frå hovudregelen i § 4-1 i petrl. § 4-4 fyrste ledd, andre punktum. Etter denne kan det fastsetjast eit anna produksjonsforløp enn det som fylgjer av § 4-1 dersom omsynet til ressursforvaltning eller andre *vesentlege* samfunnsomsyn tilseier det. Ordlyden "vesentlig" talar likevel for at dette er ei unntaksføresegn som berre kan nyttast i spesielle tilfelle.

Prinsippet etter § 4-1 er også i samsvar med formålet til petroleumsløva etter petrl. § 1-2 fyrste ledd. Etter denne skal petroleumssressursane forvaltast i eit langsiktig perspektiv, slik at dei kjem heile det norske samfunnet til gode. Den samfunnøkonomiske lønnsenda ved petroleumssverksemda er eit svært viktig omsyn ved forvaltninga av desse ressursane. Sidan petroleumssressursane er eit felles gode, har styresmaktene eit spesielt ansvar for å sørge for at mest mogeleg av ressursane kjem alle til gode. Store kostnader ved ei utbygging vil føre til at samfunnet får mindre inntekter sidan rettshavarane får skattemessige frådrag for 78 % av dei utgiftene dei har i samband med utbygginga. Dessutan er den norske stat med i rettshavargruppene i form av Petoro, som forvaltar dei norske SDØE-delane.<sup>146</sup> Dermed må også staten vere med og dekke dei resterande kostnadene saman med dei øvrige rettshavarane. Det er også eit moment at staten eig 67 % av aksjane i Statoil, den største

---

<sup>146</sup> Statens Direkte Økonomiske Engasjement.

operatøren på norsk sokkel. Staten kan difor i tillegg ha ei eigainteresse i at utgiftene i samband med løysingane for å nå nullutsleppsmålet ikkje blir uforholdsmessig store.

Dei kostnadmessige sidene ved tiltaket har også relevans i samband med kravet om BAT. Etter OSPAR-konvensjonen art. 2 nr. 3 bokstav b, skal styresmaktene leggje til grunn prinsippet om BAT<sup>147</sup> (Best Available Technique) ved val av tiltak for å hindre og unngå forureining. Dette medfører at styresmaktene ikkje kan godkjenne teknologi som ikkje oppfyller kravet til BAT etter OSPAR. Kravet om BAT i forureiningslova og etter OSPAR-konvensjonen tek omsyn til dei økonomiske sidene ved tiltaket. (sjå nærare kapittel 9.3.1). Omsynet til kostnad i heilskapsvurderinga er difor i samsvar med dette kravet.

#### 7.5.4 Andre omsyn?

I vilkåret om nullutslepp, og i stortingsmeldinga står det at det skal gjerast ei heilskapsvurdering av fleire forhold "herunder" miljø, tryggleik osb. Denne ordlyden kan tale for at omsyna som blir framheva ikkje er uttømmande, men at det også kan tenkjast andre relevante omsyn i det einskilde tilfelle. Til dømes kan kanskje omsynet til andre næringsvegar, som fiskeri, vere eitt moment som kan vere relevant. For ei vurdering av kva omsyn som elles kunne vere aktuelle, må ein sjå på situasjonen for det konkrete feltet.

#### 7.5.5 Avveginga av omsyna

I heilskapsvurderinga blir det opp til styresmaktene å vege dei ulike omsyna opp mot kvarandre. Kva vekt dei ulike omsyna vil få, vil variere utifrå dei feltspesifikke tilhøva. Eit felt med svært verdfulle fiske- og korallressursar vil til dømes kunne få eit strengare miljøkrav enn eit felt med mindre verdfulle miljømessige ressursar i nærleiken. Kor store kostnadar staten vil akseptere, vil sannsynlegvis i stor grad avhenge av kva miljøkvalitet ein får att for pengane. At det skal vere ei heilskapsvurdering talar for at her vil alle momenta smelte saman, og ein vil måtte finne den løysinga som er mest mogeleg rimeleg og i tråd med nullutsleppsmålet.

---

<sup>147</sup> For nærare gjennomgang av problemstillinga sjå Bugge 1999 s 315 flg.

Det er likevel viktig å peike på at det fins ei *nedre ramme* for kva miljøløysingar OED kan godkjenne. Løysingane må vere innanfor kravet om ”best tilgjengelige teknologi” (BAT), som vist til over.

#### 7.5.6 Kven skal gjere heilskapsvurderinga om tiltak for nullutslepp

Eit spørsmål som oppstår i samband med heilskapsvurderinga, er *kven* som skal gjennomføre denne. For det fyrste må rettshavaren ta stilling til heilskapsvurderinga i samband med framlegginga av PUD. Dette fylgjer av at heilskapsvurderinga er inkludert i vilkåret om nullutslepp i utvinningsløyvet. Men også i stortingsmeldingane er det vist til at det skal gjerast ei heilskapsvurdering, og desse er retta mot forvaltninga. Dette talar for at også departementet skal ta stilling til om den heilskapsvurderinga rettshavar presenterer i PUD er tilfredsstillande etter dei målsetjingane som ligg til grunn for nullutsleppsmålet. Det er altså tale om ei totrinnsvurdering av nullutsleppstiltaka.

Det er også mange gode grunnar til at departementet også tek ei sjølvstendig vurdering av dei foreslåtte tiltaka for nullutslepp. Dersom berre rettshavarane skulle ta ansvar for å gjere heilskapsvurderinga, ville styresmaktene gje i frå seg eit sentralt middel til å styre dei miljømessige standardane for petroleumsverksemda. Det er nettopp omsynet til at styresmaktene skal kunne kontrollere utbyggingsplanane, og leggje føringar for desse, at PUD skal godkjennast av styresmaktene. Ei side av dette er at styresmaktene har høve til å stramme dei nullutsleppsløysingane rettshavar foreslår fordi den miljømessige løysinga ikkje vil oppfylle vilkåret om nullutsleppsmålet. Men det kan også tenkjast at rettshavar kan vere *meir ambisiøs* enn styresmaktene, og at tiltaka blir så dyre at departementet ikkje meiner det er samfunnsøkonomisk forsvarleg å gjennomføre ei slik utbygging.

## 7.6 Særleg om godkjenning av PUD for felt i Barentshavet og områda utanfor Lofoten

For Barentshavet og områda utanfor Lofoten er det satt eit ekstra strengt nullutsleppsvilkår. I dag er det berre havområda i Barentshavet som er opna for utbygging, medan det pågår debatt om opning av Lofoten og Vesterålen.

Nullutsleppsmålet for desse havområda er det gjort grundigare greie for under avsnitt 2.4.2. I desse havområda er prinsippet eit tilnærma fysisk nullutslepp, der alt produsert vatn må reinjiserast og borekaks enten må reinjiserast eller fraktast til land. Dette medfører at den heilskapsvurderinga som elles blir gjort i samband med nullutsleppstiltak, ikkje er like aktuell for desse havområda. Regjeringa og Stortinget har altså sett strenge rammer for forvaltninga sitt skjønn ved behandlinga av PUD for felt i desse områda. Vidare medfører dei strenge nullutsleppsvilkåra at dei miljømessige argumenta for nullutsleppsmålet har fått større vekt enn dei andre omsyna.

Dette reiser likevel spørsmålet om korleis petroleumsforvaltninga skal halde seg til petrl § 4-1 og prinsippet om forsvarleg utnytting av petroleumsressursane. Dette prinsippet skal i utgangspunktet gjelde all utvinning av petroleum, og det er etter lova ikkje gjort unntak frå havområda i Barentshavet og Lofoten. Som dømet med Gjøa-utbygginga viste, vil dei konkrete tilhøva på feltet ha stor innverknad på høvet til utvinning av petroleum. Det er difor ikkje utenkjeleg at ei liknande problemstilling kunne oppstå i Barentshavet. Dersom dette skulle hende, har petroleumsforvaltninga likevel høve til å gjere unntak frå § 4-1 med grunnlag i § 4-4 andre ledd. Dersom ”vesentlege” samfunnsomsyn tilseier det, kan det fastsetjast eit anna produksjonsforløp enn etter § 4-1. Det oppstår dermed spørsmål om omsynet til havmiljøet i desse havområda kjem innunder dette. Ei språkleg forståing av ordlyden ”samfunnsomsyn” kan tale for at omsynet til miljø kjem innunder unntaket. I tillegg har Regjeringa med Stortinget si tilslutning presisert at desse havområda skal ha eit ekstra sterkt vern i samband med petroleumsverksemda. Dette talar også for at departementet kan ta i bruk denne unntaksføresegna.

(Du kunne kanskje også nemnd dømet der styresmaktene ikkje godkjente PUDen?)

Ei anna side av dei strenge miljøkrava i Barentshavet og Lofoten, er at det ikkje berre er gjort ei vurdering av kostnadar opp mot miljø. Det er også gjort ei avveging av dei miljømessige vurderingane som elles ville blitt gjort. Som kjend medfører reinjeksjon av produsert vatn og borekaks gjerne auka utslepp til luft av klimagassar. Det er også aktuelt å transportere borekaks med båt for deponering på land dersom reinjeksjon ikkje lar seg gjere. Også dette kan medføre utslepp til luft, og spørsmål om tilstrekkeleg med deponiplassar og liknande. Også ei avveging av dei miljømessige fordelane og ulempene vil falle bort i desse havområda.

## 7.7 Oppsummering

Det er i samband med godkjenning av PUD dei heilskaplege løysingane for val av nullutsleppstiltak for det einskilde feltet blir tatt. Styresmaktene vil kunne kontrollere og påverke at heilskapsvurderinga er i samsvar med dei politiske målsetjingane som er satt om nullutsleppsmålet. Oppfølginga av målet om null utslepp til sjø vil normalt skje i den tette kontakten mellom styresmakter og operatør før utbygginga og i liten grad etter at PUD er innlevert. Departementet vil imidlertid også kunne setje vilkår om nullutslepp i PUD. Den tekniske løysinga som blir vald for å komme nullutsleppsmålet i møte, vil leggje føringar for kor store utsleppa frå feltet vil bli. Det er petroleumsstyresmaktene som har ansvaret for å godkjenne PUD, og dermed til å ta denne avgjerda. Miljøstyresmaktene er berre høyringsinstansar for konsekvensutgreiingsdelen til PUD. Petroleumsstyresmaktene vil likevel måtte halde seg innanfor visse rammer ved kva val av løysing dei godkjenner, og kva vilkår som blir sett.

Av aktuelle planar for utbygging og drift som er handsama av Stortinget, kjem det fram at nullutsleppsmålet ikkje blir satt som eit eige vilkår i PUD, men integrert i arbeidet med konsekvensutgreiing og val av tekniske løysingar. Nullutsleppsmålet blir dermed ikkje rettsleggjort på same måte som i utvinningsløyvet, der det kjem fram som eit klart vilkår for tildeling.



## **8 Nullutsleppsmålet og konsesjonar etter forureiningslova**

### **8.1 Innleiing**

I dei førre kapitla har eg drøfta korleis nullutsleppsmålet har blitt implementert i konsesjonane etter petroleumslova. Eg vil no gå over til å drøfte korleis nullutsleppsmålet blir operasjonalisert i løyva etter forureiningslova. Utsleppsløyvet etter forureiningslova set grensene for dei konkrete utsleppa som kan til sjø (som mengde, typar utslepp osv), og vilkår knytta til utsleppsløyvet. Det er difor eit av dei viktigaste verkemidla for å få gjennomført nullutsleppsmålet overfor operatørane på norsk sokkel, og er med på å avgjere kor strengt nullutsleppsmålet blir overfor rettshavarane.

Det er viktig å vere klar over at utsleppsløyvet berre regulerer deler av utsleppa av stoff til sjø. Løyvet blir supplert av HMS-forskriftene for petroleumsverksemda som også har føresegner om visse typar utslepp, i tillegg til andre lover og forskrifter.

I det vidare vil eg for det fyrste drøfte korleis nullutsleppsmålet kjem inn som eit omsyn i samband med vurderinga av om løyve skal tildelast. For det andre vil eg drøfte kva utsleppsløyvet regulerer, og kva som blir regulert av andre lover og forskrifter, og om nullutsleppsmålet blir stilt som vilkår i konsesjonen. Det sentrale spørsmålet er om nullutsleppsmålet berre blir oppfylt reint faktisk i løyvet, ved at utleppsreduksjonane blir gjennomført, eller om målet også får ei sjølvstendig rettsleg vekt som vilkår i løyvet.

Eg vil fyrst ta for meg hovudregel og verkeområde etter forureiningslova før eg går inn på dei nemnde drøftingane.

### **8.2 Hovudregel og verkeområde**

#### **8.2.1 Hovudregel for løyve til forureining**

Utgangspunktet etter forureiningslova er at forureining er forbode og at den som ynskjer å forureine må ha dei nødvendige løyva til dette. Formålet med lova er mellom anna å verne

det ytre miljøet mot forureining og å redusere eksisterande forureining, i tillegg til å sikre ein forsvarleg miljøkvalitet, jf. § 1. Etter forurl. § 7 fyrste ledd må ingen *”ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning”* utan at dette er lovleg etter §§ 8 og 9, eller tillete etter vedtak i medhald av § 11. Ut i frå ei tolking av ordlyden *”fare for forurensning”* vil det innebere at det også er forbode å skape risiko (fare) for forureining. Dette kan tolkast slik at lova viser til føre-var-prinsippet.<sup>148</sup>

Definisjonen av omgrepet *”forurensning”* fylgjer av § 6 fyrste ledd nr. 1- 4. Fyrste ledd nr. 1 er mest aktuell når det gjeld utslepp til sjø, der forureining er definert som *”fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen som er eller kan vere til skade eller ulempe for miljøet”*. Kjemikaliar, oljerestar, og andre utslepp til sjø i samband med petroleumsverksemda kjem alle innunder denne definisjonen. Også her viser ordlyden at risiko for forureining er tilstrekkeleg til å komme innunder definisjonen, jamfør *”kan vere”*. Det er altså ikkje eit krav at det allereie har oppstått ei skade eller ulempe for at det skal liggje føre forureining. Etter forurl. § 11 fyrste ledd kan forureiningsstyresmaktene etter søknad likevel gi løyve til verksemd som kan medføre forureining. Det er altså ikkje tale om eit totalforbod mot forureining etter lova, men eit krav om at eventuell forureining må vere under styresmaktene sin kontroll i form av individuelle løyve til dette.<sup>149</sup>

### 8.2.2 Særleg om verkeområdet for forureiningslova

Før eg går inn på den vidare drøftinga, vil eg avklare kva deler av petroleumsverksemda forureiningslova regulerer. For det fyrste er ikkje petroleumslova til hinder for at annan norsk rett også kan nyttast overfor petroleumsverksemda, og gje føresegnar om løyve, samtykke eller godkjenning. Dette er presisert i petrl. § 1-5.

Vidare gjeld forureiningslova for *”undersøkelse etter og utvinning og utnytting av undersjøiske naturforekomster på kontinentalsokkelen”*, jf. § 4 første ledd første punktum.

---

<sup>148</sup> Jf. Bugge (2009) side 189.

<sup>149</sup> Unntaka for konsesjonsplikta etter § 7 gjeld for visse verksemdar, som jordbruk og fiske, jf. § 8, eller forureining kan vere tillete i samsvar med forskrifter, jf. forurl. § 9.



Petroleumsverksemda kjem klart innunder denne ordlyden. Det er likevel gjort ei viktig avgrensing i lova for kva delar av petroleumsverksemda som må ha konsesjon, jf. forurl. § 4 fyrste ledd, andre og tredje punktum. Kravet om konsesjon til forureining etter forurl. § 7, skal berre gjelde for dei sidene ved verksemda som "jevnlig fører til forurensningar". Det same gjeld forureiningsstyresmaktene sitt høve til å gje forskrifter overfor petroleumsverksemda etter § 9.

Det oppstår difor eit spørsmål om kva slags utslepp som kjem innunder konsesjonskravet, eller motsett, fell utanfor, etter lova. Ei språkleg forståing av ordlyden "jevnlig" talar for at det her er tale om utslepp som har ein viss kontinuitet og som ein kan forvente. Til dømes vil det vere utslepp til luft og sjø som skriv seg frå produksjonen av petroleum, som produsert vatn og utslepp av klimagassar. Dette i motsetnad til uventa utslepp som fylgje av ulykker og uhell. I førearbeida blir ordlyden nærare presisert:

*"Konsesjonsplikten og forskriftshjemmelen skal således ikke gjelde for de sider av virksomheten som kan medføre en risiko for forurensningsulykker.(...) Forurensningsloven skal først og fremst nyttes til en nærmere regulering av virksomheten for å få kontroll med de kontinuerlige utslipp og gi regler om oljevernberedskapen. Forskriftshjemmelen i § 9 kan heller ikke nyttes til å fastsette forskrifter angående den preventive sikkerheten."* <sup>150</sup>

Førearbeida viser at lova skil mellom utslepp som fylgje av ulykker som fører til forureining, og utslepp frå produksjonen (kontinuerlige utslepp). Forureiningslova skal berre regulere sistnemnde, i tillegg til å gi reglar om oljevernberedskapen. Førearbeida viser at ein viktig årsak til dette var formålet med å oppretthalde den eksisterande arbeidsdelinga mellom forvaltninga, med reguleringa av den preventive tryggleiken knytt til eventuelle utslepp frå ulykker på den eine sida, og utslepp frå ordinær drift på den

---

<sup>150</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) side 91.

andre.<sup>151</sup> Denne arbeidsfordelinga blir i dag gjort ved at Arbeidsdepartementet og Petroleumstilsynet regulerer tryggleik, og Miljøverndepartementet og Klima- og forurensningsdirektoratet regulerer forureining frå produksjon.<sup>152</sup> Det er ”kontinentalsokkelovgiviningen” (petroleumslova) som skal regulere den preventive tryggleiken.<sup>153</sup>

Det neste spørsmålet blir kor grensa skal gå mellom det som jamnleg fører til forureining, og det som skal reknast som tryggleiksspørsmål. Eit døme på denne grensa er nemnd i førearbeida der tiltak for å hindre utblåsing av olje, eller ein større tanklekkasje er eit tryggleiksspørsmål, medan kontinuerlege utslepp av olje vil vere eit forureiningsspørsmål.<sup>154</sup> Mindre oljesøl frå lastestystem på feltet som er "påregnelige uhell" vil også vere konsesjonspliktig etter forureiningslova. Det er med andre ord lagt opp til ei skjønsmessig vurdering av om tilfella skal reknast etter forureiningslova eller petroleumslova. Spørsmålet er kor sannsynleg det er at eit utslepp skal forekomme jamt. Sidan det her ikkje går noko heilt klar grense, har forureiningsstyresmaktene fått heimel til å fastsetje kva som i tvilstilfelle skal reknast som sider av verksemda som jamnleg fører til forureining, og kan gjere unntak frå fyrste ledd, jf. § 4 tredje ledd. Det er gitt nærmare reglar om når operatørane må søkje om løyve etter forureiningslova i aktivitetsforskrifta kapittel X-II.<sup>155</sup>

Det er ikkje tvilsamt at dei utsleppa som er knytt til nulltusleppsmålet, nemleg borekaks, produsert vatn og utslepp frå røyrledningar kjem innunder ordlyden om jamnlege utslepp. I det vidare skal eg difor ta for meg om, og i tilfelle korleis nullutsleppsmålet påverkar reguleringa av desse utsleppa.

---

<sup>151</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) side 91.

<sup>152</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) side 91.

<sup>153</sup> Ot.prp. nr.11 (1979-80) side 91 Det må likevel presiserast at dei andre reglane i forureiningslova, inkludert kravet om konsekvensutgreiing og konsekvenar ved ei større ulykke, likevel skal gjelde for heile petroleumsverksemda.

<sup>154</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) side 19.

<sup>155</sup> FOR-2001-09-03-1157. Det er vedtatt ny aktivitetsforskrift som trer i kraft 1.1.2011. (FOR 2010-04-29-613). I den nye forskrifta vil spørsmåla vere handsama i kapittel XI.

### 8.3 Korleis blir nullutsleppsmålet operasjonalisert i forureiningsløyvet?

Når forureiningsstyresmaktene skal avgjere om dei skal tildele utsleppsløyve eller ikkje, er det både eit spørsmål *om* slikt løyve bør tildelast, og eventuelt på *kva vilkår* dette skal skje. Tildelinga skjer på bakgrunn av søknad til Klif, der rettshavar spesifiserer kor store mengder av ulike typar kjemikaliar det er ynskjeleg å sleppe ut.<sup>156</sup>

#### 8.3.1 Nullutsleppsmålet og spørsmålet om konsesjon skal tildelast

Hovudregelen for tildeling av utsleppsløyve fylgjer av forurl. § 11. Etter fyrste ledd kan forureiningsstyresmaktene etter søknad gje løyve til verksemd som kan medføre forureining. Vurderinga av om konsesjon skal tildelast blir regulert i § 11 femte ledd:

*”når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkårene etter § 16, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket forøvrig vil medføre.”*

Ordlyden er her svært vidt, og viser at det skal gjerast ei samfunnsmessige vurdering der dei miljømessige fylgjene må vegast opp mot andre omsyn. Her kan ei rekkje omsyn gjere seg gjeldande, og etter ordlyden står forvaltninga fritt til å vurdere kva omsyn som skal leggjast vekt på. Det må likevel leggjast til grunn at omsyna må halde seg innanfor kravet om sakleg samanheng i forvaltningsretten.<sup>157</sup>

Spørsmålet er korleis nullutsleppsmålet kjem inn i denne vurderinga. Førearbeida til forureiningslova understrekar at det er dei politiske styresmaktene som skal setje ambisjonane for miljøpolitikken, og at det er opp til forureiningsstyresmaktene sitt skjønn

---

<sup>156</sup> For ei meir utførleg drøfting av den generelle konsesjonsvurderinga til petroleumsverksemda, viser eg til Jon Vegard Lervåg, Marius 363 side 94-100.

<sup>157</sup> Bugge (2009) side 195.

korleis omsyna skal vektleggjast i vurderinga av om konsesjon skal bli gitt, og eventuelt kva vilkår som skal setjast.<sup>158</sup> Bugge viser til dette når han skriv:

*”lovens forarbeider viser at den vide formuleringen av skjønnsstemaet i § 11 ble valgt for at loven skulle ”kunne virke etter sin hensikt og bli et effektivt og tilpasningsdyktig virkemiddel i bekjempelsen av forurensninger.” Det var også ansett som viktig å unngå at domstolene skulle kunne overprøve forvaltningens vedtak. Innholdet i forurensningspolitikken måtte overlates til de politiske myndighetene.”*<sup>159</sup>

Det er med andre ord Regjering og Storting som legg dei miljøpolitiske rammene for utsleppa, og det er forventa at forureiningsforvaltninga sine vedtak er i samsvar med dette. Men det er dei ”forurensningsmessige ulemper” ved utbygginga forvaltninga skal vurdere opp mot andre omsyn ved tildeling av konsesjonen. Ei naturleg språkleg forståing av ordlyden talar for at dette er ei individuell vurdering av dei aktuelle utsleppa på feltet. Også førearbeida peikar på dette.<sup>160</sup> (Dette er også i samsvar med at søknadane er individuelle.)

Forvaltninga skal her vurdere dei forureiningsmessige ulempene frå ”jamnlege utslepp” til sjø, jf. forurl. § 4 fyrste ledd. Her vil dei faktiske forholda for kvart einskild felt spele inn på kva omsyn som kan takast med og leggjast vekt på. Kor store er utsleppa av dei einskilde stoffa? Er det verdfulle korallar i nærleiken? Er det eit viktig fiskefelt som kan bli ramma? Dei forureiningsmessige ulempene må vurderast opp mot kva vilkår styresmaktene kan setje for å redusere forureininga. I førearbeida er det vist til at det ikkje er grunn til å avslå ein konsesjonssøknad dersom ein kan verne miljøet ved å setje passande vilkår for konsesjonen.<sup>161</sup> Her må løysingar som er mogelege på det einskilde feltet vurderast, til

---

<sup>158</sup> Bugge (1999) side 341, Bugge (2009) side 196. Dette er også stadfesta i ei fråsegn frå Høgsteretts kjæremålsutval i Rt. 1995 side 738 Norsk Fett og Limindustri.

<sup>159</sup> Bugge (2009) side 193. Sjå også Ot.prp nr. 11 (1979-80) side 27.

<sup>160</sup> Ot.prp.nr. 11 (1979-80) side 25.

<sup>161</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) side 25.

dømmes om formasjonane eignar seg til reinjeksjon av produsert vatn, eller om det kan brukast mindre farlege kjemikaliar utan at det går ut over tryggleiken.

Det er også viktig å presisere at ein her må sjå vilkåra i utsleppsløyvet i samanheng med andre supplerande verkemiddel, som lover og forskrifter som regulerer utslepp til sjø. Produktkontrollova § 3 a er svært sentral i samband med dette. Den pålegg rettshavarane ei substitusjonsplikt<sup>162</sup> av farlege stoff med mindre farlege stoff, der dette kan gjerast ”uten urimelig kostnad eller ulempe”. Vidare skal forvaltninga stille krav om at best tilgjengelige teknologi<sup>163</sup> blir lagt til grunn for utbygginga jf. forurl. § 2 tredje ledd og OSPAR-konvensjonen artikkel 3 b).

Likevel er det viktig å peike på at det fins stoff det er vanskeleg for forureiningsstyresmaktene å regulere med vilkår eller substiusjon. Dette gjeld særleg utsleppa som fylgje av produsert vatn. Etter aktivitetsforskrifta § 55 a skal oljehaldig vatn reinsast før utslepp, og utsleppa skal vere så små som råd. Konsentrasjonen av oljeinnhaldet må heller ikkje overstige 30 mg/l vatn.<sup>164</sup> Men produsert vatn inneheld også ei rekkje stoff som ikkje blir fjerna i reinseprosessen, slik som tungmetall, ulike typar fenolar, radioaktive sambindingar med meir. Alternativet for å unngå utslepp av desse stoffa er enten ved å redusere utsleppa mest mogeleg,<sup>165</sup> eller å reinjisere produsert vatn. Dersom dette ikkje er mogeleg, vil dei forureiningsmessige ulempene av desse utsleppa måtte vurderast i samband med spørsmålet om konsesjon skal tillatast for dette feltet.

I samband med desse spørsmåla blir spørsmålet om dei forventade forureiningsmessige ulempene av utslepp til sjø er i samsvar med dei krava nullutsleppsmålet stiller. Nullutsleppsmålet vil soleis vere ei retningslinje for kor store utslepp til sjø

---

<sup>162</sup> Substitusjon går ut på at ein erstattar eit farleg stoff med eit mindre farleg.

<sup>163</sup> BAT – Best available techniques. Sjå nærare om BAT avsnitt 10.4

<sup>164</sup> Desse typane av utslepp blir ikkje regulert i forureiningskonsesjonen konkret. Unntaket er dersom rettshavar vil reinjisere oljehaldig produsert vatn, til det treng han konsesjon, jf. aktivitetsforskrifta § 55 a.

<sup>165</sup> Det er i dag ei rekkje ulike nye teknikkar under utvikling for å separere vatnet frå olja nede i brønnen, slik at vatnet kan bli att i reservoaret.

forureiningsstyresmaktene skal godkjenne i det einskilde tilfellet. Men det kan ikkje seiast å vere eit omsyn for om konsesjon skal tildelast eller ikkje.

I samsvar med formålet til forureiningslova i § 2, skal dei forureiningsmessige ulempene ved tiltaket vege tungt i vurderinga. Men forvaltninga skal vurdere dei forureiningsmessige ulempene opp mot andre fordelar og ulemper ved tiltaket. Her er det sjølvsagt viktig å sjå kva næring det er tale om. Petroleumsverksemda er svært viktig for den norske staten i form av inntekter, og sysselsetting på sokkelen og på land.<sup>166</sup> Også annan industri, som verftsindustrien, er avhengig av oljeverksemda. I førearbeida til forureiningslova er det vist til at det kan vere aktuelt å gje konsesjon på tross av sterk forureining, ved at dei samfunnsmessige føremonene er så store. Men også her vil det vere ei grense for kor store forureiningar ein kan akseptere.<sup>167</sup> Forurl. § 11 må også tolkast i samsvar med formålet med lova, uttrykt i retningslinjene i § 2. Etter § 2 nr. 1 tredje punktum skal lova nyttast for å oppnå ein miljøkvalitet som er tilfredsstillande ut frå ei samla vurdering av helse, velferd, naturmiljøet, kostnadar forbunde med tiltaket og økonomiske forhold. Omsynet til dei økonomiske sidene av tiltaket, kan altså også spele inn i samband med vurderingane etter forureiningslova.

Det er også viktig å peike på at rettshavar har fått tildelt utvinningsløyve og godkjend PUD *før* handsaminga av utsleppsløyvet blir gjort. Omsynet til at store investeringar er gjort, og at fleire tidlegare løyve er gitt, vil etter mitt syn også måtte vurderast i samband med om konsesjon skal tildelast. Ved spørsmålet om nullutslepp blir denne spørsmålsstillinga satt på spissen. I stortingsmeldingane er det lagt til grunn at det skal gjerast ei heilskapleg vurdering av tiltak for å imøtekomme nullutsleppsmålet. Som eg har vist til, har utvinningsløyva vilkår om nullutslepp der det blir presisert at heilskapsvurderinga skal skje i samband med godkjenning av PUD. Vurderinga av kva som vil vere den beste nullutsleppsløysinga, skal skje på bakgrunn av mange omsyn, inkludert miljø. Denne

---

<sup>166</sup> Ein tredel av staten sine inntekter kjem frå sektoren, og verdiskapinga frå olje- og gassverksemda stod for ein fjerdedel av bruttonasjonalproduktet i 2008. OED Fakta 2009 side 5.

<sup>167</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) side 26

heilskapsvurderinga har fleire likheitstrekk med den avveginga forureiningsstyresmaktene skal gjere etter § 11. Til dømes må det vurderast om ein har kome fram til den beste miljøløysinga for nullutsleppsmålet i samband med PUD. I denne vurderinga kan det til og med hende at viktige miljøomsyn må vektast mot kvarandre (konsekvensane av klimautslepp mot konsekvensane av utslepp til sjø) Ved denne vurderinga er det likevel OED som har hatt siste ordet, sjølv om Klif har vore høyringspart i samband med konsekvensutgreiinga for PUD. (Det kan også nemnast at Klif og operatøren har møte før arbeidet med PUD går i gang for å avklare kva forventningar Klif har til reduksjon av utslepp). Spørsmåla er difor i stor grad avgjort og bestemt når Klif kjem inn og skal gjere si konsesjonsvurdering.

Forureiningsforvaltninga står sjølvstendig rettsleg sett heilt fritt til å gjere dei konsesjonsvurderingane dei må. Men det faktum at dei tekniske løysingane for utbygginga, og for reduksjonar til sjø, er avgjort ved godkjenning av PUD, viser likevel at forureiningsstyresmaktene i *praksis* gjerne ikkje står så fritt ved si vurdering som dei i utgangspunktet skulle. På den andre sida er Klif avhengig å ha fått tilstrekkeleg med informasjon for å vurdere utsleppssøknad, mellom anna skal den innehalde informasjon om kor store utslepp dei kjem til å ha av ulike kjemikaliar. Det forutset at rettshavarane er kome langt i den faktiske planlegginga av feltet for å kunne gje slike konkrete opplysningar.

Her kan ein også merke seg at nullutsleppsmålet riktignok har til formål å redusere utsleppa til sjø frå petroleumsverksemda til eit minimum. Men dette kan nok ikkje tolkast som at petroleumsverksemd ikkje skal finne stad i det heile. Føresetnaden til nullutsleppsmålet er at ein skal ha petroleumsverksemd, men med så små utslepp som mogeleg. At målet blir stadfesta som eit overordna miljøpolitisk mål gjev forvaltninga tyngde til å kunne setje *strengte vilkår* i utsleppsløynet.

### 8.3.2 Kva deler av nullutsleppsmålet er kodifisert i forskriftene?

For petroleumsindustrien er svært mange av tiltaka for å unngå miljøskadelege utslepp, kva metodar som skal brukast m.m regulert i HMS-forskriftene. Det blir for omfattande for denne oppgåva å vise til alle dei områda denne reguleringa gjer seg gjeldande på. Men det er her viktig å sjå at utsleppsløyvet som gjeld utslepp til sjø – og HMS-forskriftene – vil utfylle kvarandre når det gjeld kva konkrete utslepp som kjem til sjø frå det einskilte feltet. I det fylgjande vil eg gjere greie for kva forskriftsreglar som er særskilt aktuelle for oppfylginga av nullutsleppsmålet. Desse kan illustrere at målet til ei viss grad er kodifisert i forskriftene.

Aktivitetsforskrifta kapittel X-II §§ 55a -70 regulerer utslepp til det ytre miljø. Føresegnene gjeld mellom anna *kva utslepp* operatørane må søkje om å sleppe ut, korleis operatørane skal teste kjemikaliar for økotoksikologiske eigenskapar, korleis operatørane skal kategorisere kjemikaliane, kva kjemikaliar operatørane skal velgje å bruke, og måling av mengder av stoff som blir sleppt til sjø. Alle desse føresegnene bidreg til oppfylginga av nullutsleppsmålet.

Utsleppsløyvet blir gitt på bakgrunn av opplysningar i søknaden frå operatøren, der han gjer greie for kva stoff han søkjer om å sleppe ut.<sup>168</sup> Etter aktivitetsforskrifta er det presisert at visse typar utslepp må ha utsleppsløyve. Dette gjeld utslepp av kjemikaliar og injeksjon av kjemikaliar og kjemikaliehaldig vatn (§57) og løyve til injeksjon av materiale som kaks, sand og faste partiklar (§ 59). Men dette skal ikkje tolkast uttømmmande. Operatøren kan likevel søkje om utslepp av andre forureinande utslepp (som t.d.*utslepp* av kaks) dersom han meiner det er nødvendig.<sup>169</sup>

For kaks gjeld spesielle reglar. Aktivitetsforskrifta § 59 fyrste ledd, slår fast at

*”kaks fra bore- og brønnaktiviteter, sand og andre faste partikler skal ikke slippes til sjø dersom innholdet av formasjonsolje, annen olje eller basevæske i organisk*

---

<sup>168</sup> Sja til dømes søknad frå StatoilHydro om utsleppsløyve for Morvin-feltet, sjå lenke.

<sup>169</sup> Jf. Samtale med Klif.



*borevæske er mer enn ti gram per kilo tørr masse. Operatøren må ha tillatelse etter forurensningsloven kapittel 3 til injeksjon av materiale som kaks, sand og faste partikler.”*

I utgangspunktet kan altså kaks som oppfyller dette kravet sleppast ut, all annan kaks må enten reinjiserast eller fraktast til land. Her må det presiserast at oljebasert kaks aldri kjem under grensa, slik at forskrifta inneheld eit forbod mot denne kaksen.<sup>170</sup> Kva stoff som blir sleppt ut med kaksen vil vere regulert av utsleppa av kjemikaliar (kjemikaliane blir som regel tilsatt i produksjons- og boreprosessen). Desse utsleppa må difor sjåast i samanheng.

I løyvet vil det bli definert kor stor mengde kjemikaliar som kan sleppast ut. For dei mest farlege kjemikaliane<sup>171</sup> blir det gitt løyve frå Klif til både *forbruk* og utslepp. Bakgrunnen for dette er at stoffa er så farlege at berre det å ta dei i bruk er å rekne som ein miljørisiko fordi ein aldri kan vere garantert mot utslepp<sup>172</sup>. Denne distinksjonen kan illustrerast ved at ein må ha løyve til forbruk av svarte og raude kjemikaliar sjølv om desse ikkje skal sleppast ut, men til dømes reinjiserast i grunnen. For dei minst farlege kjemikaliane (grønne) vil det på si side ikkje bli gitt mengdeskildringar, fordi dei i utgangspunktet er ufarlege. Operatøren må likevel dokumentere auka bruk og rapportere om bruken i samsvar med HMS-forskriftene.

Det er ikkje krav om at operatøren må ha løyve for å sleppe ut produsert vatn. Kravet etter aktivitetsforskrifta § 55 a fyrste ledd er at oljehaldig vatn skal reinsast før det blir sleppt til sjø.<sup>173</sup> Operatøren må derimot ha løyve etter forureiningslova dersom han ynskjer å *injisere* produsert vatn, jf. aktivitetsforskrifta § 55a fjerde ledd.

---

<sup>170</sup> Opplysning i samtale avdelingsingeniør Mathilde Juel Lind mai 2010, i Klif. På britisk sokkel har ein reinsemetodar som reinsar oljebasert kaks slik at den kan sleppast ut. Desse metodane har vi ikkje på norsk sokkel.

<sup>171</sup> Kjemikaliar i svart og raud kategori, jf. aktivitetsforskrifta § 63 (sjå også vedlegg I).

<sup>172</sup> Jf. samtalar med Klif. Søknad om forbruk kan sjølv sagt også gjelde gule og grønne kjemikaliar.

<sup>173</sup> Aktivitetsforskrifta § 55 a§ tredje ledd siste punktum regulerer oljekonsentrasjonen i vatn som blir sleppt til sjø. Denne må ikkje overstige 30 mg/per liter vatn som vegd gjennomsnitt

Operatørane skal rapportere til Klif om utsleppa frå verksemda ein gong i året, jf. opplysningspliktforskrifta § 9 c. Det skal også rapporterast om resultat fra overvåking av det ytre miljøet, jf. § 9 a. Hovudregelen om overvåking av det ytre miljøet, fylgjer av rammeforskrifta § 27:

*”For å sikre at beslutningsgrunnlaget og kunnskapen om det marine miljøet er tilstrekkelig for å opprettholde en akseptabel miljøtilstand, skal operatøren gjennomføre overvåking. Overvåkingen skal gjennomføres ved å foreta grunnlagsundersøkelser, miljøovervåking, etterkantundersøkelser, fjernmåling og karakterisering av olje og kjemikalier. Det skal framskaffes tilstrekkelig informasjon til at all forurensning som skyldes egen virksomhet blir oppdaget, kartlagt, vurdert og varslet slik at nødvendige tiltak kan settes i verk.”*

Formålet med overvåkinga er både å kunne verifisere korleis om dei forureinande utsleppa oppnår dei forventa utsleppsresultata. Men ei anna viktig side er at styresmaktene på denne måten har høve til å kontrollere at rettshavarane gjennomfører dei tiltaka dei skal, og held seg innanfor dei gjeldande utsleppsgrensene. For rettshavarane er også overvåkinga viktig for å kunne dokumentere kva forureining som skuldast deira verksemd, og kva som skuldast andre felt.

I tillegg er det nyleg komme ei ny forskrift som regulerer operatørane sitt arbeid med kjemikalier. REACH-direktivet<sup>174</sup> vart vedtatt 18. desember 2006, og er tatt inn i norsk lov gjennom REACH-forskrifta (Forskrift om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier (REACH)). Forskrifta skal også gjelde for petroleumsverksemda på norsk kontinentalsokkel, jf. § 2. REACH er eit kjemikalier regelverk som skal bidra til felles registrering og regulering av nye og eksisterande kjemiske stoff. Etter dette regelverket må produsentar og importørar av

---

for ein kalendermånad. Dette er også grensa i OSPAR-konvensjonen. Gjennomsnittet på norsk sokkel låg på 9,5 mg/l i 2008, sjå lenke.

<sup>174</sup> EØS-avtalen vedlegg II kapittel XV nr. 12zc (forordning (EF) nr. 1907/2006).

kjemiske stoff dokumentere stoffa sine eigenskapar og registrere stoffa i eit eige kjemikalieagentur felles for heile EU.

### 8.3.3 Blir nullutsleppsmålet sett som vilkår i utsleppsløyvet?

Spørsmålet ved konsesjonstildeling etter forurl §11 er ofte ikkje *om* løyve skal bli gitt, men på kva vilkår det skal skje. Heimelen for å setje vilkår i utsleppsløyvet fylgjer av forurl. § 16 fyrste ledd. Etter fyrste punktum kan det setjast vilkår for å motverke at forureininga det er blitt gitt løyve til fører til skader eller ulemper. I andre punktum er det gitt døme på kva vilkår som kan setjast; verne- og rensetiltak, attvinning og at løyvet berre skal gjelde for ei viss tid. Lista er ikkje meint å vere uttømmmande.<sup>175</sup>

Eg vil no drøfte forvaltningspraksis hjå Klif når det gjeld nullutsleppsmålet. Formålet er å undersøke om nullutsleppsmålet blir satt som vilkår i utsleppsløyvet etter forurl. § 11.

Avgjerda av om utsleppsløyve skal tildelast vil ofte bestå av to delar; eit vedtak der bakgrunn og omsyn for løyvet blir gjort greie for, og ”sjølve utsleppsløyvet” med dei vilkår forureiningsstyresmaktene har satt. Det er ikkje uvanleg at Klif set generelle standardvilkår, i tillegg til meir individuelle vilkår for den einskilde bedrifta.<sup>176,</sup>

Nullutslepp blir vanlegvis ikkje nemnd i dei konkrete utsleppsløyva, men blir lagt til grunn ved handsaminga av søknaden. I stadan blir det vist til nullutsleppsmålet i grunngjevinga for vedtaket om utsleppsløyve. Eit døme på dette er vedtak om utsleppsløyve til Morvinfeltet, tildelt 08.05.2009, under punkt 3 ”Begrunnelse for SFTs vedtak”<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Wang (2005) side 47.

<sup>176</sup> Wang (2005) side 48.

<sup>177</sup> Vedtak om utsleppsløyve til Morvin-feltet, s 7-8, sjå lenke. Nullutsleppsmålet er også vist til i vedtaket for utsleppsløyve ved boring og produksjon på Ekofiskfeltet, produksjonsbrønn på Snøhvitfeltet, leitebrønnane Uranus, Arenaria, Guovca og Ververis i tillegg til avgrensningsbrønnen Tornerose. Alle, utanom Morvin og Ekofisk, er i tillegg lokalisert i Barentshavet.

*”I tillegg til prinsipper nedfelt i forurensningsloven m/forskrifter og i HMS-forskriftene for petroleumsvirksomhet, legger SFT til grunn de overordnede rammer gitt i Stortingsmeldinger om Regjeringens miljøvernpolitikk og om petroleumsvirksomhet.”*

*(...)*

*En hovedregel i saksbehandlingen er at det ikke skal tillates miljøfarlige utslipp fra nye funn med selvstendige utbyggingsløsninger (nullutslipp). Hensynet til det ytre miljøet skal derfor tillegges stor vekt gjennom valg av tekniske og operasjonelle løsninger og ved valg av kjemikalier. Nullutslippsprinsippet inkluderer også naturlig forekommende stoff i produsert vann i målsettingen om reduksjon av miljøfarlige utlipp. Dette forutsetter at industrien utvikler teknologi som kan fjerne eller redusere utslippene.”*

Nullutsleppsmålet blir altså referert til i samband med vedtaket, og dette gjeld for svært mange felt. Men spørsmålet er om det skjer ei rettsleggjering av målet på bakgrunn av dette. Vedtaket set ikkje nullutslepp som eit *vilkår* for utsleppsløyvet, i stadan er nullutsleppsmålet ei politisk grunngjeving for dei vilkåra som faktisk blir satt.

Utsleppsløyvet til Morvin-feltet stadfestar dette.<sup>178</sup> Her er ikkje nullutslepp nemt i verken dei generelle eller dei spesifikke vilkåra. Men det er tatt inn eit generelt vilkår i utsleppsløyvet som innhaldsmessig kan likne på nullutsleppsmålet under overskrifta ”Plikt til å redusere forurensning så langt som mulig” (punkt 2.2)

*”All forurensning fra virksomheten, herunder utslipp til luft, vann og avfall, er uønsket. Operatøren plikter å redusere utslippene så langt dette er mulig uten urimelige kostnader selv om utslippene holdes innenfor fastsatte utslippsgrenser. Plikten omfatter også bruk av kjemikalier og utslipp av komponenter det ikke uttrykkelig er satt grenser for.”*

---

<sup>178</sup> Løyvet blir gitt i samsvar med reglane om saksbehandling i forureiningsforskrifta kapittel 36, sjå lenke.

Denne formuleringa er også funnen i utsleppsløyva for Kristinfeltet med Tyrihans, Ververis, Arenaria, Guovca, Uranus, Tornerose, Ekofisk og Snøhvit. Plikta er også i samsvar med forurl § 2 nr 1, om at det skal arbeidast for å *”hindre at forurensning oppstår eller øker, og for å begrense forurensning som finner sted.”*

Ei liknande formulering fann eg også i utsleppsløyve til leiteboring på Gullfaks i 2002:

*”All forurensning fra bedriften er isolert sett uønsket. Selv om utslipp holdes innenfor fastsatte grenser, plikter bedriften å redusere dem så langt dette er mulig uten urimelige kostnader.”*

Det må understrekast at eg berre har fått undersøkt eit lite utval av svært mange utsleppsløyve. Likevel viser den gjennomgangen at alle utsleppsløyva har med ei slik, eller liknande, formulering som vist ovanfor. Dette kan tyde på at det er tale om eit standardvilkår.

Det neste spørsmålet blir korleis vi skal tolke dette vilkåret i samband med nullutsleppsmålet. Det som er heilt klart, er at Klif ikkje brukar omgrepet ”nullutslipp” i utsleppsløyvet, og heller ikkje viser til stortingsmeldingane slik til dømes Olje- og energidepartementet har gjort det i utvinningsløyva. Innholdsmessig må vilkåret i utsleppsløyvet kunne seiast å vere i tråd med nullutsleppsmålet, når det stiller opp ei plikt for operatøren om å ” redusere utslippene så langt dette er mulig uten urimelige kostnader”. Likevel er det eit moment at vilkåret ikkje gjeld berre utslepp til sjø, men også utslepp til luft og avfall. Slik sett favnar dette vilkåret vidare enn eit generelt ”nullutsleppsvilkår” ville gjort.

Målet om *”Nullutslipp til sjø”*, er altså ikkje etablert som eit sjølvstendig, rettsleg omgrep i utsleppsløyvet etter forureiningslova. Ei formulering som liknar på den i utsleppsløyvet fins også i aktivitetsforskrifta § 57 fjerde ledd, der bruk og utslepp av kjemikaliar skal

reduserast ”så langt det er mulig.” Denne formuleringa inkluderer likevel ikkje ”all forurensning” slik vilkåret i utsleppsløyvet gjer, men er retta mot eit spesifikt utslepp. Heller ikkje her er det vist til omgrepet ”nullutslepp”.

#### 8.3.4 Oppsummering

Den faktiske reguleringa av utsleppa til sjø skjer både ved hjelp av HMS-forskriftene og ved konsesjonstildelingar frå forureiningsstyresmaktene. Deler av nullutsleppsmålet, som reduksjonen av oljehaldig vatn, blir oppfylt via forskriftsregulering i HMS-forskriftene. Utsleppsløyvet regulerer i hovudsak forbruk og utslepp av kjemikaliar (grøne kjemikaliar er unnateke) og løyve til injeksjon av kaks, vatn og kjemikaliar.

Nullutsleppsmålet dannar eit viktig grunnlag for forureiningsstyresmaktene når dei skal avgjere om utsleppsløyve skal tildelast, og kor strenge utsleppskrava skal vere. Utsleppsløyva bidrar til å *oppfylle* nullutsleppsmålet. Men omgrepet ”nullutslipp” blir berre referert til som eit grunnlag for vedtaket om utsleppsløyve, og er ikkje satt som eit spesifikt vilkår i vedtaket. Det blir heller ikkje satt som generelt eller spesifikt vilkår i utsleppsløyvet. På bakgrunn av dette har ikkje *omgrepet* nullutslepp fått ei sjølvstendig, rettsleg vekt i konsesjonane etter forureiningslova. Men utsleppsreduksjonar i samsvar med nullutsleppsmålet har konsesjonane oppnådd.

#### 8.4 Rammer for kva vilkår som kan setjast

Som vi har sett over er nullutsleppsmålet ei retningslinje for at forureiningsstyresmaktene skal setje strenge vilkår i samband med utsleppsløyvet etter forureiningslova.

Problemstillinga for dette kapittelet er kva slags rammer som fins for forvaltninga til å setje slike vilkår. Dette handlar ikkje om nullutsleppsmålet som *omgrep* men om innhaldet i målet. Eit spørsmål i samband med dette vil vere om nullutsleppsmålet er sakleg og ikkje uforholdsmessig tyngjande overfor operatøren. Det er også eit spørsmål om kva slags nedre rammer forvaltninga må halde seg innanfor når det gjeld utslepp til sjø, og kva øvre rammer dei må halde seg innanfor.

#### 8.4.1 Krava til sakleg samanheng og proporsjonalitet

Etter den generelle vilkårs læra i forvaltningsretten, må vilkår stå i ein sakleg samanheng med det dei er meint å regulere. (Eg viser til nærare drøfting i punkt 6.4.1)

Heimelen for forvaltninga til å setje vilkår fylgjer av forurl. § 16 fyrste ledd. Lova nemner i andre punktum ei rekkje døme på vilkår som kan setjast. Vi må leggje til grunn at desse vilkåra oppfyller kravet til sakleg samanheng. Vidare må vilkåra halde seg innanfor ordlyden i lova om å ”motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper”. Eg går ikkje inn på ei nærare drøfting av dette. Å setje vilkår om reduksjonar av utslepp til sjø er slik eg ser det klart innanfor saklegheitskravet.

Når det gjeld spørsmålet om eit vilkår er uforholdsmessig tyngjande, skil dette seg frå vurderinga vist til i punkt 6.3.4.1. Utgangspunktet etter forureiningslova er at forureining er forbode. Dermed har ingen som søker om løyve til å forureine i utgangspunktet krav på å få lov til dette.<sup>179</sup> Ved spørsmålet om eit vilkår er forholdsmessig eller ikkje vil det difor ikkje vere avgjerande kor strengt vilkåret er i seg sjølv. Spørsmålet blir i staden om vilkåret er uforholdsmessig tyngjande *samanlikna med det ein ynskjer å oppnå*.<sup>180</sup>

Bugge viser til døme der vilkåret kan vere uforholdsmessig samanlikna med det miljømålet som er vedtatt, eller fordi kostandane er uforholdsmessige samanlikna med den miljømessige verknaden av vilkåret. *”Til syvende og sist vil lovligheten av vilkåret bero på en helhetsvurdering av vilkårets saklige sammenheng med lovens alminnelige formål og hvor tyngende den er.”*<sup>181</sup>

Spørsmålet i det vidare blir om ei streng implementering av nullutsleppsmålet kan vere uforholdsmessig tyngande. Med nullutsleppsmålet har styresmaktene sett eit mål som er svært ambisiøst. I St.meld. nr. 25 (2002-2003) står det:

---

<sup>179</sup> Bugge (2009) side 198.

<sup>180</sup> Bugge (2009) side 198.

<sup>181</sup> Bugge (2009) side 198.

*”nullutslippsmålet betyr at det som hovedregel ikke skal slippes ut miljøfarlige stoffer, enten det gjelder tilsatte kjemiske stoffer eller naturlig forekommende kjemiske stoffer.” (s 72). (...)*

Ordlyden viser at det som hovudregel ikkje skal tillatast utslepp av miljøfarlege stoff. Dette talar for at det kan setjast svært strenge vilkår for kva utslepp som kan godtakast. Men dersom styresmaktene ikkje ville tillate nokon utslepp i det heile etter denne formuleringa, ville det kunne spørjast om det ikkje ville vore uforholdsmessig tyngjande. Ein hovudregel vil alltid ha visse unntak.

Eit anna moment er at nullutsleppsmålet vil variere i ”strengheitsgrad” etter geografiske grenser. Det generelle kravet til nullutslepp ligg fast for heile sokkelen, jf. St.meld. nr. 25 (2002-2003). Men for petroleumsverksemd i Barentshavet og havområda utanfor Lofoten er det *i tillegg* vedtatt eit strengare nullutslepp, jamfør St. meld. nr. 8 (2005-2006). Desse havområda vert rekna som spesielt sårbare og verdfulle, og kravet til nullutslepp til sjø frå petroleumsindustrien vart på bakgrunn av dette vesentleg skjerpa av Regjeringa.<sup>182</sup> I desse områda skal det som hovudregel ikkje vere utslepp av produsert vatn, borekaks og boreslam må reinjiserast eller fraktast til land for behandling, og petroleumsverksemda skal ikkje føre til skade på sårbar flora og fauna.<sup>183</sup> Det skal heller ikkje vere utslepp til sjø frå brønntesting.

Dette er så nær ”fysisk nullutslepp” som ein kan komme på norsk sokkel, og det kan ikkje vere tvil om at desse tiltaka inneber ei utfordring både teknisk og økonomisk for dei rettshavarane det gjeld. Politisk er ein imidlertid heilt klare på at desse standardane må til for i det heile å opne for heilårsverksemd i desse havområda:

*”Dersom rettighetshaver ikke kan demonstrere at virksomheten vil møte forutsetningen om at det ikke skal være utslipp til sjø, vil det ikke være aktuelt med*

---

<sup>182</sup> St.meld. nr. 8 (2005-2006) sidene 8 og 62.

<sup>183</sup> St.meld. nr. 8 (2005-2006) side 62. Det kan godtakast inntil 5% utslepp av produsert vatn til sjø under driftsavvik, og under føresetnad av at utsleppa blir reinsa fyrst.



*helårig petroleumsvirksomhet på det aktuelle feltet innenfor Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten”.*<sup>184</sup>

Kan det tenkjast at desse kriteria nærmar seg den øvre grensa for kor krevande vilkår som kan stillast i forhold til den miljøkvaliteten styresmaktene ynskjer å oppnå? Kor strenge miljøkrav som blir stilt vil variere utifrå omsyn som kor verdfullt eit område er, kor store naturressursar som fins, kva konsekvensane av eventuell forureining vil medføre osv. Utgangspunktet etter forureiningslova er at det er dei politiske styresmaktene som legg føringane for den miljøpolitikken forvaltninga skal iverksetje i sine avgjerder. Bugge skriv: *”Som nevnt er det de politiske myndigheter som bestemmer ambisjonsnivået i miljøpolitikken. Følgelig må vilkår som gjelder selve forurensningen – selv vilkår som gjør den virksomhet ulønnsom eller praktisk umulig – godtas hvis de er i tråd med politikken. I stedet må spørsmålet stilles om vilkåret er uforholdsmessig tyngende i forhold til det som ønskes oppnådd.”*

Vi må altså sjå på kvar einskild konsesjon for å vurdere om forvaltninga har halde seg innanfor rammene som politikaane har satt. Men når krava i samband med nullutsleppsmålet er kjend for rettshavarane *før* dei søkjer om utvinningsløyve, skal det vel mykje til før eit vilkår kan seiast å vere uforholdsmessig tyngjande.

#### 8.4.2 Kravet til BAT (Best Available Techniques)

Ei anna side av spørsmålet om kor omfattande krav styresmaktene kan stille for å avgrense og hindre forureininga, er knytta til kravet om bruken av ”best tilgjengeleg teknologi” (BAT). Prinsippet om BAT er internasjonalt anerkjend og set i utgangspunktet ei nedre grense for kva forureining som kan tillatast, då det legg til grunn at forureinaren skal bruke den til ei kvar tid ”best tilgjengelege teknologien”. Men prinsippet har også ei grense i

---

<sup>184</sup> St.meld. nr. 8 (2005-2006) side 62.

motsett retning; nemleg *kor strenge tiltak* ein forureinar er pålagt å gjennomføre, og som ei fylgje av dette også sei noko om kor store økonomiske utlegg forureinaren må ut med.<sup>185</sup>

Spørsmålet kan formulerast som kor strengt kravet til BAT skal tolkast. Prinsippet om BAT er inkludert både i forureiningslova og i OSPAR-konvensjonen, og eg vil i det fylgjande drøfte kva som ligg i kravet til BAT etter desse to rettskjeldene. I norsk rett er BAT-kravet kodifisert i forureiningslova § 2 fyrste ledd nr. 3. Føresegna er i hovudsak ei retningslinje for styresmaktene sitt skjønn, men er også adressert til dei verksemdene som er omfatta av lova.<sup>186</sup> Etter ordlyden skal det, for å unngå og avgrense forureining og avfallsproblem, takast utgangspunkt i den teknologi ”*som ut fra en samlet vurdering av nåværende og fremtidig bruk av miljøet og av økonomiske forhold, gir de beste resultater.*”

Ordlyden viser at vurderinga av kva som vil vere BAT i kvart tilfelle, er vid. Avgjerda av kva teknologi som skal brukast skal kvile på ei heilskapsvurdering der også økonomiske vurderingar spelar inn. Generelt vil det gjelde for alle verksemdar, det vil gå ei økonomisk grense for kor dyre løysingar ein kan velgje. Også for petroleumssektoren. Men i tillegg inneber petroleumsskattesystemet at staten tar 78% skatt på kvar krone oljeselskapa tener. På same måte får oljeselskapa 78% frådrag for kvar krone dei har i utgifter. Det inneber at staten også har ei skattemessig interesse i at utgiftene til ny teknologi blir halde på eit rimeleg nivå.

Det er lagt til grunn at styresmaktene må konkretisere *kva slags type teknologi* som skal velgjast. Kravet om Best mogeleg teknologiløysing vil også komme fram i samband med utsleppsgrensene og reinsekrava i tråd med kva som til ei kvar tid kan reknast som den best tilgjengelege teknologien.<sup>187</sup>

---

<sup>185</sup> Bugge (1999) side 316.

<sup>186</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) side 88.

<sup>187</sup> Backer (2002) side 68.

Førearbeida presiserer at det ikkje skal stillast krav om at forureininga skal reduserast så langt som det er teknisk mogeleg, men at det er den teknologien som ut frå ei *samla vurdering* av teknologi, miljøomsyn og økonomi som i utgangspunktet skal brukast.<sup>188</sup> Sagt på ein annan måte; sjølv om ei løysing er den tekonologisk beste, kan den vere så kostnadscrevande at ein mindre god teknologi blir vald det etter den samla vurderinga er ei betre løysing. For nullutsleppsmålet sin del vil dette bety at sjølv om det *teknologisk* er mogeleg å innføre reinjeksjon av produsert vatn ved etableringa av eit felt, er det ikkje nødvendigvis slik at dette må gjennomførast for at rettshavaren skal oppfylle kravet til BAT etter forureiningslova. Spørsmålet om ein rettshavar oppfyller kravet til BAT når det gjeld utslepp til sjø vil variere utifrå kvart einskild felt, basert på den heilskapsvurderinga som skal gjerast utifrå teknologi-, miljø- og økonomiomsyn<sup>189</sup>.

Men Noreg har også ratifisert OSPAR-konvensjonen og må fylgje dei krava denne stiller opp til BAT. BAT er eitt av dei overordna prinsippa i OSPAR, jf. artikkel 2 nr. 3. b i). Definisjonen av BAT i OSPAR fylgjer av Bilag 1 2.

*”Uttrykket ”beste tilgjengelige tekonologi” betyr det seneste utviklingstrinn (som representerer det siste og beste på området) av prosesser, anlegg eller driftsmetoder som angir at det er egnet i praksis til å begrense utslipp, avgivelser og avfall.”*

Omgrepet ”teknologi” omfattar etter OSPAR både den teknologi som blir brukt, og måten som installasjonen er utforma, bygd, vedlikehaldt, drive og demontert på. Vidare heiter det at ved avgjerda av om eit sett prosessar, anlegg og driftsmetodar utgjer beste tilgjengelege teknologi generelt eller i den einskilde sak, skal det takast spesielt omsyn til ei rekkje forhold, konkretisert i bokstavane a) til e). Herunder ligg samanliknbare prosessar, anlegg eller driftsmetodar, teknologiske framsteg og endringar i vitskapleg kunnskap og forståing, kor økonomisk gjennomførbart ein slik teknologi er, art og mengde av utsleppa m.m.

---

<sup>188</sup> Ot.prp. nr. 11 sidene 88-89.

<sup>189</sup> Det må presiserast at kravet til BAT er strengare når det gjeld utslepp til luft, jf. IPPC-direktivet. Sjå Lervåg (2008) side 100-107. IPPC-direktivet gjeld derimot ikkje for utslepp til sjø.

Konvensjonen oppsummerer BAT slik:

*”Det følger av dette at det som er ”best tilgjengelig teknologi” for en bestemt prosess vil endre seg over tid i lys av teknologiske framskritt, økonomiske og sosiale faktorer samt endring i vitenskapelig kunnskap og forståelse.”*

OSPAR legg altså til grunn eit relativt og vidt omgrep for kva som til ei kvar tid oppfyller krava om best tilgjengeleg teknologi. Slik eg kan tolke dette, er det ikkje eit strengare BAT-krav etter OSPAR-konvensjonen enn det er etter norsk rett. Dette betyr at så lenge norske tiltak held seg innanfor kravet om BAT etter forureiningslova, vil det også vere innanfor BAT-kravet i OSPAR. På den andre sida viser også OSPAR til at konvensjonen ikkje er til hinder for at dei einskilde statane kan setje strengare krav til utslepp enn det som fylgjer av konvensjonen, jf art 2 nr 5.

#### 8.4.3 Internasjonale konvensjonar og krav

Noreg har også ei folkerettsleg plikt til å ta vare på havmiljøet i samband med petroleumsverksemd, som vist til i kapittel 3. Reglane etter internasjonal rett vil innebere *ei nedre grense* for miljøvilkåra forureiningsstyresmaktene kan setje for utsleppsløysa.

Havrettskonvensjonen legg dei overordna rammene for desse grensene. Medan OSPAR-konvensjonen har ei vedtatt ei rekkje avgjerder og tilrådingar som legg rammer for forvaltninga sine vedtak. For det fyrste har OSPAR forbudt bruken av visse typer borevæsker, mellom anna oljebaserte borevæsker (Organic Based Drilling Fluids)<sup>190</sup> Dette betyr at ein stor del av nullutsleppsmålet som går på bruken og reduksjonen av borevæsker og borekjemikaliar, er folkerettsleg forpliktande for Noreg. Denne avgjerda var imidlertid *ikkje* trådt i kraft då nullutsleppsmålet til sjø vart vedteke av Stortinget i 1997, noko som betyr at Stortinget frivillig foreslo ein reduksjon av desse typar kjemikaliar i 1997.

---

<sup>190</sup> OSPAR-decision 2000/3 on the use of Organic-phase Drilling Fluid (OPF) and the discharge of OPF-contaminated cuttings

Ein annan del av nullutsleppsmålet som er ”kodifisert” i OSPAR er utsleppskrav til produsert vatn og dispergert olje. Dette er gjort i ei tilråding (recommendation) frå 2001, (som altså ikkje er rettsleg bindande for partane) der utsleppa av produsert vatn skulle reduserast med 15 prosent innan 2006. Vidare skulle oljeinnhaldet i vatnet ikkje overskride 30 mg/l per vatn<sup>191</sup> Formålet med tilrådinga er å redusere tilførselen av olje og andre stoff til sjø som fylgje av utslepp av produsert vatn frå offshore-installasjonar, med det mål å redusere forureininga frå desse kjeldene.

I juni 2000 vart det også gjort vedtak i OSPAR-kommisjonen om avgjerd (decision) om eit harmonisert obligatorisk kontrollsystem for bruken og utsleppsreduksjonen av offshorekjemikaliar.<sup>192</sup> Formålet med avgjerda var å få statane til å gjennomføre og oppfordre til mindre bruk av farlege kjemikaliar (hazardous substances) som definert i artikkel 1.1. e) for i sum å medføre mindre utslepp av farlege stoff til sjø. OSPAR-avgjerda skulle gjennomførast i alle reguleringar (to any regulatory action), som til dømes ved utgjevinga av løyver eller godkjenningar av bruken av kjemikaliar. Nullutsleppsmålet kan sjåast som eit uttrykk for dette kravet, då dette kravet blir stilt både i konsesjonane og godkjenningane etter petroleumslova og forureiningslova.

Gjennom OSPAR blir statane ikkje pålagd *eitt* konkret utsleppskrav, slik til dømes Esbjerg-konvensjonen viser til. Avgjerdene tek heller for seg overordna prinsipp for arbeidet, som prinsippa om føre-var, om forureinaren betaler, Best tilgjengeleg teknologi (BAT) og beste miljøpraksis (BET). Landa vert også pålagde å innføre prinsippet om substitusjon, dei skal unngå (”avoid”) utslepp av nye farlege stoff, dei skal oppfordre (”encourage”) til utviklinga av mindre farlege stoff og teknikkar for å redusere utsleppa av farlege stoff, og oppfordre til reduksjonar av andre stoff som elles kan vere skadeleg for miljøet, men som ikkje kjem

---

<sup>191</sup> OSPAR Recommendation 2001/1 for the Management of Produced Water from Offshore Installations, revidert ved OSPAR Recommendation 2006/4.

<sup>192</sup> OSPAR Decision 2000/2 on a Harmonised Mandatory Control System for the Use and Reduction of the Discharge of Offshore Chemicals. Avgjerda vart revidert av OSPAR decision 2005/1.

innunder definisjonen av farlege kjemikaliar. (artikkel 3.1. a-e). Dette er i tråd med produktkontrollova § 3 a.

OSPAR har også pålagt medlemslanda å redusere utsleppa av radioaktive sambindingar innan 2020.<sup>193</sup> Utsleppa skal ned på bakgrunnsnivå, altså til dei historiske konsentrasjonane desse stoffa har hatt i miljøet.

Oppsummert viser oversikten over at Noreg også har ei rekkje folkerettslege plikter som regulerer utsleppa til sjø. Dersom Regjeringa og Stortinget skulle bestemme seg for å forlate målsetjinga om nullutslepp til sjø, vil OSPAR-pliktene likevel oppretthalde visse krav til utsleppa på norsk sokkel.

---

<sup>193</sup> Rapport Klif, Statens Strålevern, Oljedirektoratet TA 2468/2008 s 6

## 9 Eksisterande felt og gjennomføringa av nullutsleppsmålet

### 9.1 Innleiing

Tema for dette kapittelet er korleis nullutsleppsmålet kan iverksetjast overfor felt som allereie er i drift. Dette er eit praktisk viktig spørsmål fordi svært mange installasjonar var i drift då nullutsleppsmålet vart vedtatt i 1997. Utgangspunktet etter St.meld.nr. 58 (1996-1997) var at alle eksisterande felt skulle ha implementert nullutsleppsmålet innan 2005. Dei fleste felta på sokkelen har implementert nullutsleppstiltak i dag, men det betyr likevel ikkje at alle har oppfylt nullutsleppsmålet. Til dømes har ei rekkje felt opplevd problem i samband med reinjeksjon av produsert vatn, på grunn av forsuring og korrosjonsproblem i reservoaret, eller andre reservoarmessige forhold som mottrykk.<sup>194</sup> Til dømes er det framleis store utfordringar med å få redusert utsleppa av produsert vatn, særleg på gamle felt som Ekofisk og Gullfaks.

Men problemstillinga kan også vere aktuell for nye og gamle felt som har innført nullutsleppstiltak allereie. For det fyrste er nullutsleppsmålet eit politisk mål, som kan endrast i takt med nye miljøpolitiske føringar frå Regjering og Storting. Eit døme på dette er at radioaktivitet nyleg vart inkludert i nullutsleppsmålet, og som også skal gjennomførast overfor eksisterande felt.<sup>195</sup> For det andre kan nullutsleppsmålet endre seg som fylgje av ny kunnskap; både om havmiljøet (resipienten), om konsekvensane av forureininga, om innhaldet i stoffa som blir sleppt ut, og så vidare. Det kan også hende at utsleppsresultata på eit felt som har innført nullutsleppstiltak ikkje er så gode som forventa. Til slutt kan også den teknologiske utviklinga medføre at det er formålsteneleg å stille nye krav til rettshavarane.

Spørsmålet i det vidare er difor kva verkemiddel forvaltninga har for å gjennomføre endringar over for eksisterande felt, og kva rammer slike endringar må halde seg innanfor.

---

<sup>194</sup> Klif, rapport om status for nullutsleppsarbeidet, april 2010.

<sup>195</sup> St.meld.nr.37 (2008-2009) s129

Tiltak overfor eksisterande felt kan skje på to måtar; det kan gjerast i samband med endringar på eit felt etter petrl. §4-2 sjuande ledd. Eller det kan skje i samband med endring eller omgjerung av utsleppsløyvet frå Klif etter forurl. § 18.

## 9.2 Nullutsleppsmålet i samband med endringar av eksisterande PUD

Det er ikkje uvanleg at det kan oppstå situasjonar som gjer det aktuelt for rettshavar å gjennomføre endringar på eit felt. Dette kan gjelde eit felt som allereie er i drift, eller eit felt der PUD er godkjent men feltet ikkje er ferdig utbygd. Etter petroleumslova § 4-2 siste ledd fyrste punktum skal departementet (OED) underrettast om, og godkjenne ”vesentlige avvik eller endring av forutsetningene for fremlagt eller godkjent plan og vesentlige endringer av innretninger.” Departementet kan vidare krevje fremlagt ny eller endra plan for godkjenning, jf. andre punktum. Problemstillinga i det vidare er om, og korleis, nullutsleppsmålet kan gjennomførast overfor felt som gjennomfører slike endringar.

I samband med at det skal gjennomførast endringar, oppstår spørsmålet om kvar grensa går mellom ei ”endring” innanfor den eksisterande planen etter § 4-2 siste ledd, og kva som utløyser krav om framlegging av ny PUD etter § 4-2 fyrste ledd. Kva føresegn situasjonen kjem innunder, må avgjerast ut frå dei reservoarmessige forholda for den ressursen det er planlagt å vinne ut. Spørsmålet er om det er tale om éin felles petroleumsførekomst på feltet, eller om det er fleire fråskilde. Kravet etter § 4-2 fyrste ledd er at PUD skal leggjast fram dersom rettshavar bestemmer seg for å byggje ut ein ”petroleumsførekomst” slik dette er definert i petrl. § 1-6 bokstav b). Det avgjerande etter denne føresegna er om petroleumen er i trykkommunikasjon gjennom væske eller gass. Dersom den nemnde endringa inneber utvinning frå eit reservoar som *ikkje* er i trykkombinasjon med den petroleumsførekomsten som er omfatta av den eksisterande PUDen, er det nødvendig med ny PUD jf. § 4-2 fyrste ledd. Det er i utgangspunktet ikkje avgjerande om det er nødvendig med nye innretningar eller liknande.<sup>196</sup> Dersom det er tvil om statusen til førekomsten, kan

---

<sup>196</sup> Petroleumsloven (2009) side 255.



departementet avgjere om den skal reknast som ein førekomst eller ikkje, jf. petrl. § 1-6 bokstav b, siste punktum.

Departementet kan også bestemme at ny plan for utbygging og drift skal leggjast fram sjølv om det er tale om utbygging frå same petroleumsførekomsten, jf. petrl. § 4-2 siste ledd, siste punktum.

I det vidare skal eg sjå på nullutsleppsmålet i samband med begge desse problemstillingane. Føresetnaden for drøftinga er at den eksisterande PUDen ikkje oppfyller kravet om nullutslepp, slik at det er behov for innarbeiding av nullutsleppsmålet.

#### 9.2.1 Ny PUD i samband med allereie eksisterande felt

Fyrst til situasjonen der det er nødvendig å leggje fram ein ny PUD etter § 4-2 fyrste ledd. Spørsmålet er korleis nullutsleppsmålet stiller seg for slike utbyggingar.

Nullutsleppsmålet skal som hovudregel gjelde for ”alle nye, sjølvstendige utbyggingar”. I samband med ei endring oppstår difor spørsmålet om denne kan seiast å vere ei sjølvstendig utbygging. Ein nærare definisjon av omgrepet ”sjølvstendig” er ikkje uttalt i Stortingsmeldingane. Men i St.meld.nr. 25 (2002-2003), som også vilkåret i utvinningsløyvet viser til, står det at nullutsleppsmålet gjeld for alle innretningar offshore, også satelittutbyggingar og innretningar som har prosessering/utslepp på andre innretningar.<sup>197</sup>

I dette tilfellet er det tale om ein ny PUD på eit allereie eksisterande felt. Er det å rekne som ei ”sjølvstendig” utbygging, eller vil det komme innunder det eksisterande feltet?

Bakgrunnen for kravet om ny PUD er enten fordi det gjeld utbygging på ein ”petroleumsførekomst” som vist til over. Eller det kan vere at departementet har bestemt at ny PUD skal leggjast fram. Uansett er hovudregelen då at utbygginga skal fylgje sakshandsaminga etter petrl. § 4-2 fyrste ledd, slik alle andre vanlege PUDar skal. Dette talar for at utbygginga blir rekna for sjølvstendig, og at ein i samband med desse PUDane

---

<sup>197</sup> St.meld. nr. 25 (2002-2003) side 73.

kan stille krav om nullutslepp, på lik linje med alle andre nye utbyggingar. Men jamvel om feltet ikkje vart rekna for "sjølvstendig", ville nullutsleppsmålet kunne gjerast gjeldande, sidan det også skulle implementerast overfor eksisterande felt innan 2005. Ei naturleg forståing av dette er at eksisterande felt må innføre nullutsleppstiltak ved slike endringar eller nye PUDar. Nullutsleppsmålet dekkar slik sett alle situasjonar på eit felt.

Det kan likevel oppstå særspørsmål for nye PUDar i samband med eksisterande felt. Til dømes kan dei faktiske forholda på det opprinnelege feltet vere eit omsyn som må takast med i samband med heilskapsvurderinga for kva nullutsleppsløysing som skal velgjast. Det kan til dømes gjelde handsaming av produsert vatn, der det eksisterande feltet kan ta i mot produsert vatn frå den nye utbygginga. Kva slags reinseteknologiar som fins på det eksisterande feltet vil då spele inn. Det same kan gjelde i samband med høvet til reinjeksjon av vatn eller kaks.

Ny PUD vil også krevjast dersom det er tale om å opne opp att eit tidlegare stengd felt.<sup>198</sup> Eit døme på dette er Yme-feltet, som vart starta opp att av ei ny rettshavargruppe. Nullutsleppsmålet skal gjelde for "alle" felt, dette må også inkludere igangsetjing av stengde felt. I utgangspunktet vil departementet kunne stille nullutsleppskrav i samband med PUD for denne oppstarten, på lik linje med andre PUD'ar.

### 9.2.2 Endring og avvik frå godkjend PUD

Ein annan praktisk situasjon er at det ligg føre godkjend PUD som rettshavarane ynskjer endringar i på grunn av endra føresetnader, utnytting av andre deler av førekomsten eller liknande. Etter petrl. § 4-2 siste ledd skal departementet underrettast om og godkjenne "vesentlige avvik eller endringer" av forutsetningane for framlagd plan eller endring av godkjend plan, jf. petrl. § 4-2 siste ledd. Spørsmålet er om endringar i oppfyllinga av nullutsleppsmålet skal reknast som "vesentlige" avvik og endringar.

---

<sup>198</sup> Petroleumsloven (2009) side 255

I utgangspunktet er det opp til rettshavar å ta stilling til om eit avvik eller ei endring er så ”vesentleg” at den skal rapporterast til departementet.<sup>199</sup> Dette vil vere ei skjønnsmessig vurdering. Døme på område det *må* gjevast underretting om er endringar som har tilknytning til, eller direkte innverknad på, andre reguleringsheimlar i lova.<sup>200</sup> Dette kan til dømes vere andre sin bruk av innretningar jf. § 4-8, samordning etter petrl. § 4-7, og fastsetjing av produksjonsforløp jf. § 4-4.<sup>201</sup> Føresegnene gjeld spørsmål som departementet skal ha høve til å ta stilling til i samband med PUD. Til dømes gjeld det produksjonsforløpet i § 4-4. *”Departementet skal før eller samtidig med at godkjennelse gis i medhold av § 4-2 eller tillatelse gis i henhold til § 4-3 godkjenne produksjonsløpet.”*

Dei miljøtekniske løysingane er ikkje underlagt konkrete reguleringsheimlar i petroleumslova. Dette talar for at spørsmålet må avgjerast ved ei skjønnsmessig vurdering av om endringa eller avviket er ”vesentlig”. Her er det likevel viktig å peike på at etter petrl. § 4-2 andre ledd skal det gjennomførast ei konsekvensutgreiing i samband med PUD. Denne skal mellom anna gjere greie for alle dei miljømessige og tekniske sidene ved utbygginga, herunder utslepp til det ytre miljø. Både utgreiingsprogrammet og sjølve konsekvensutgreiinga blir sendt på høyring til ei rekkje forvaltningsorgan og interesseorganisasjonar før godkjenning av PUD. Eg meiner difor det er gode grunnar for rettshavar å sjå til kva som er vedtatt og opplyst om i konsekvensutgreiinga, ved vurderinga av om ein opplysning er vesentleg eller ikkje. Dersom det er lagt opp til injeksjon av produsert vatn i PUD, og dette av ulike årsakar ikkje blir aktuelt likevel, må nok dette reknast som ei vesentleg endring eller avvik som må godkjennast av OED.

### 9.3 Endring og omgjeriing av forureiningskonsesjonen.

Eit anna praktisk verkemiddel for å gjennomføre nullutsleppsmålet overfor eksisterande installasjonar, er å endre eller omgjere utsleppsløvet frå Klif. Forureiningslova opnar for

---

<sup>199</sup> Petroleumsloven (2009) side 264.

<sup>200</sup> Petroleumsloven (2009) side 264.

<sup>201</sup> Petroleumsloven (2009) side 264.

dette i forurl. § 18. Etter denne føresegna kan styresmaktene endre, omgjere eller trekkje eit løyve tilbake på nærare fastsette vilkår. Som endring reknar ein både at dei fastsette vilkåra blir skjerpa eller lempa, eller tatt bort, og at det blir satt nye tilleggsvilkår.<sup>202</sup> Føresegna er ein spesiell omgjeringsregel, som kan supplerast med det alminnelege høvet til å omgjere etter forvaltningslova § 35 og dei ulovfesta omgjeringsreglane.<sup>203</sup> Omsyna bak høvet til å omgjere, er for det fyrste samfunnet sitt behov for å endre forureiningsløyva ved ny kunnskap eller opplysningar om miljøskader, eller ved teknologiske endringar som kan komme i bruk. Vidare kan det også vere aktuelt å omgjere når ein miljøkonsekvens blir mindre enn ein i utgangspunktet trudde.

Det må også presiserast at lova ikkje opnar for ei generell omgjerung av alle utsleppsløyve, men at det må gjerast ei individuell vurdering i kvart einskild tilfelle. Dette fylgjer av forurl. § 18 fyrst ledd som viser at det kan skje endring eller omgjerung ”i tillatelse etter loven her”. Problemstillinga i det vidare blir om det er høve til å endre eller omgjere eit konkret utsleppsløyve på grunnlag av nullutsleppsmålet.

### 9.3.1 Endring og omgjerung på bakgrunn av nye politiske målsetjingar

Problemstillinga for dette avsnittet er om lova opnar for endring eller omgjerung av utsleppsløyve på bakgrunn av nye og strengare politiske målsetjingar, slik nullutsleppsmålet er eit uttrykk for. Spørsmålet vart drøfta i førearbeida, i samband med vedtakinga av forureiningslova. Lovutkastet i NOU 1977:11 foreslo å ta med eit punkt i lova som opna for dette. Forslaget gjaldt utkast til § 22 (som tilsvarer dagens § 18), der bokstav c) skulle lyde:

*”(...) nye samfunnsmessige vurderinger tilsier at forurensningene holdes på et lavere nivå, eller ny teknologi gjør det mulig.”*<sup>204</sup>

---

<sup>202</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) side 34.

<sup>203</sup> Forurl. § 18 fyrst ledd nr. 6.

<sup>204</sup> NOU 1977: 11 side 190.

Dette forslaget vart forkasta i samband med vedtakinga av lova, på bakgrunn av at ein meinte høvet til omgjerung vart for vidt ved denne føresegna. Samstundes understreka departementet at det her gjorde seg gjeldande to omsyn som begge måtte oppfyllest:

*”Omgjøringsreglene må utformes på en slik måte at det blir en rimelig balanse mellom hensynene til den som har innrettet seg etter en tillatelse, og samfunnets behov for å endre på denne.”*<sup>205</sup>

Løysinga vart å ta bort den nevnte lovforslaget til fordel for ein fri omgjeringsadgang etter 10 år. Dette er kodifisert i forurl. § 18 tredje ledd, der det heiter at *”tillatelse kan i alle tilfeller tilbakekalles eller endres når det har gått ti år etter at den ble gitt.”* Etter ordlyden står forvaltninga fritt til å vedta om omgjerung skal gjennomførast.

Men føresegna må likevel sjåast i samanheng med forurl. § 18 fjerde ledd. Etter denne skal det takast omsyn til kostnadane ei endring eller ei omgjerung vil påføre forureinaren, og dei fordelar og ulemper ei endring eller omgjerung for øvrig vil medføre. Det er her lagt opp til at det må vere eit forholdsmessig samsvar mellom dei tiltaka som blir gjennomført og dei kostandane eller tapa tiltaka påfører forureinaren. Omsyna må vere saklege.<sup>206</sup> Kva vekt dei konkrete omsyna skal ha i ei slik vurdering er likevel opp til forvaltninga sitt frie skjønn å avgjere.<sup>207</sup>

Dette vart stadfesta i Rt.1995 s 738 (Norsk Fett- og Limindustri), der konsesjonen til ei industriverksemd vart trekt tilbake med heimel i § 18 tredje ledd, jf. fjerde ledd. Høgsterett var einige i at lova la opp til ei forholdsmessigvurdering etter fjerde ledd. Men retten slo fast at det låg under forvaltninga sitt frie skjønn å foreta den avveginga som var nødvendig etter lova: *”At det her er tale om et fritt skjønn, bekreftes av vurderingstemaet. Kostnader og forurensning er inkommensurable størrelser. Disse kan vanskelig avveies mot hverandre ut fra rettslige kriterier.”*<sup>208</sup>

---

<sup>205</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) side 120.

<sup>206</sup> Bugge (2009) side 200.

<sup>207</sup> Graver (2007) side 553.

<sup>208</sup> Rt 1995 738 side 741.

For nullutsleppsmålet sin del medfører dette at omgjøring på bakgrunn av målet kan vere aktuelt etter forurl. § 18 tredje ledd. Men om strengare vilkår som fylgje av målet kan innførast i det einskilde tilfelle, må gjerast på bakgrunn av ei konkret vurdering, der ein også tek med omsyna vist til i § 18 fjerde ledd.

### 9.3.2 Endring eller omgjøring etter andre grunnlag

Det er også eit spørsmål om nullutsleppsmålet kan innførast på grunnlag av dei andre vilkåra i § 18 fyrste ledd nr. 1-6. Dei mest aktuelle her er nr. 1, 3 og nr. 6. Etter punkt nr. 1 kan omgjøring, endring eller tilbakekalling gjennomførast dersom det viser seg at skaden eller ulempa ved forureininga blir ”vesentleg” større eller annleis enn venta då løyvet vart gitt. Føresegna rettar seg både mot dei tilfella der ny kunnskap viser at forureininga fører til større skader enn forventet, og til situasjonar der endra forhold hjå resipienten (havmiljøet) gjer at skadane eller ulempene blir større.<sup>209</sup> Dersom nullutsleppsmålet skal innførast med grunnlag i denne føresegna, blir difor bakgrunnen for målet avgjerande. Skuldast ei omlegging av nullutsleppsmålet ny kunnskap om skadane, og dette er i samsvar med situasjonen på det aktuelle feltet, kan utleppsløyvet endrast på bakgrunn av slik informasjon. Men det er meir usikkert om ordlyden er oppfylt, dersom nullutsleppsmålet er innstramma utifrå ei generell føre-var-haldning.

Etter § 18 fyrste ledd nr. 3 kan omgjøring og endring og eventuelt tilbakekalling skje som fylgje av ny teknologi dersom denne gjer det mogeleg å minske utsleppa i ”vesentlig grad”. Alternativet er i praksis brukt ofte av forureiningsstyresmaktene i samband med nye utsleppskrav.<sup>210</sup> Slik ny teknologi kan bidra til å oppfylle nullutsleppsmålet. Men føresetnaden er altså at teknologien faktisk fins.

---

<sup>209</sup> Wang (2005) side 51.

<sup>210</sup> Wang (2005) side 52.

### 9.3.3 Omgjering på bakgrunn av ulovfesta rett

Til sist er det eit spørsmål om nullutsleppsmålet kan grunnngje omgjering og endring på bakgrunn av § 18 fyrste ledd nr. 6. Dette punktet opnar for at omgjering også kan skje på bakgrunn av dei alminnelege omgjeringsreglane etter fvl § 35, eller den ulovfesta læra om omgjering. Det er i hovudsak fvl § 35 femte ledd denne føreseгна mest rettar seg mot, der det er opna for omgjering på bakgrunn av alminnelege forvaltningsrettslege reglar.<sup>211</sup>

Desse reglane gjev forvaltninga høve til å omgjere på grunnlag av sedvane, i form av rettspraksis, forvaltningspraksis og den alminnelege rettsoppfatninga.<sup>212</sup> Ei omgjering etter desse reglane kan vere aktuelt der eit løyve nyleg er blitt gitt, og det er monaleg med tid fram til ti-års regelen i § 18 tredje ledd kan takast i bruk.

I utgangspunktet kan det offentlege ikkje gripe inn i forureinar sine rettkomne forventningar, som kjem fram i forureiningsløyvet. Men dette forbodet kan ikkje gjelde absolutt, når det offentlege har høve til å gripe inn i private sine forventningar med generell lovgiving, må dei også kunne gjere det ved individuelle rettar dersom omsyna er tunge nok.<sup>213</sup> Det må difor gjerast ei interesseavveging mellom forureinaren sine rettkomne forventningar opp mot omsyna for omgjering av utsleppsløyvet.

Etter den ulovfesta læra må dei allmenne samfunnsmessige omsyna for omgjering vege *vesentleg* tyngre enn omsyna i mot. Som døme er det nemnt område der det er stort behov for styring, som miljø og helse, tryggleik, at menneskes liv står på spel osv.<sup>214</sup> Det kan her spørjast om nullutsleppsmålet kan seiast å vere eit slik *vesentleg* samfunnsmessig omsyn. Slik målet framstår i dag, er det sjølvstykkt viktig utifrå eit miljømessig synspunkt. Men dette er etter den ulovfesta læra ikkje tilstrekkeleg for å gje høve til omgjering. Det må vere vesentlege grunnar til omgjeringsa. Slik målet framstår i dag, er det eit føre-var mål, som har som ei langsiktig målsetjing å redusere utsleppa. Det er heller ingen akutte

---

<sup>211</sup> Bugge (2009) side 200.

<sup>212</sup> Graver (2007) side 553.

<sup>213</sup> Graver (2007) side 554.

<sup>214</sup> Graver (2007) side 554.

forureiningsmessige situasjonar som talar for at målet må innførast svært raskt eller liknande. Dette talar for at forvaltninga må halde seg innanfor dei vanlege sakshandsamingsreglane for endring av vilkår, og at omsynet til forureinaren si førehandsvisse og forventning veg tyngre enn målet. På den andre sida er det ikkje uvanleg å opplyse i utsleppsløyva om at omgjeringshøvet kan bli aktuelt. Sidan omgjeringshøvet er vidare etter forurl. § 18 enn det vanlegvis er, talar dette for at rettshavar er førebudd på at endringar kan komme undervegs. Dette kan tale for at forureinar har eit mindre sterkt vern mot omgjeringshøvet.

Omgjering treng heller ikkje bety at heile vedtaket blir trekt tilbake, dei ulovfesta omgjeringsreglane kan også brukast til å stille nye og strengare vilkår. Graver peikar på at det i interesseavveginga skal mindre til å gjere mindre endringar, enn å gjere store omfattande endringar, til og med trekke løyvet heilt tilbake.<sup>215</sup> Om nullutsleppsmålet oppfyller kravet om å vere eit vesentleg samfunnsmessig omsyn som kan grunngjeve omgjering, vil i det heile avhenge svært av kva slags vilkår det er tale om å innføre, overfor kva slags felt, på kva slags omsyn. Det blir vanskeleg å gje eit heilt eintydig svar på om slikt omgjeringshøvet vil vere der eller ikkje, på generelt grunnlag.

---

<sup>215</sup> Graver (2007) side 555.



## 10 Avslutning

Norsk petroleumsverksemd har sidan starten på 1970-talet gått gjennom ei stor endring. Frå å ha fokus på utvinne ressursane, og sikre oppbygging av nasjonal kompetanse, arbeidsplassar og inntekter til staten, har omsynet til dei miljømessige sidene ved petroleumsindustrien fått stadig større merksemd. Målet om nullutslepp til sjø vart introdusert i 1997. Som denne avhandlinga har vist, er det ikkje tale om eit fysisk nullutslepp, men eit namn på ei målsetjing om å redusere miljøfarlege utslepp til sjø i størst mogeleg grad. Den største effekten av nullutsleppsmålet har vore på bruken av dei farlegaste kjemikالية. Desse er redusert med 99 prosent i perioden 1997-2007, hovudsakleg fordi dei er erstatta med mindre farlege kjemikalier. Dette er også den delen av nullutsleppsmålet som blir rekna for oppnådd. Prognosane for utslepp av produsert vatn viser likevel at desse vil auke i åra som kjem. Det er difor framleis langt fram før utsleppa som heilskap på sokkelen nærmar seg "null".

Nullutsleppsmålet er i hovudsak eit politisk mål. Det har vore stabilt, men likevel dynamisk i den forstand at nye utsleppskjelder og krav har kome til undervegs. Målet er nedfelt i ei rekkje stortingsmeldingar som er noko av grunnlaget for kva omsyn forvaltninga skal leggje vekt på i si skjønnsmessige vurdering ved tildelingar av konsesjonar. Men denne avhandlinga viser at målet ved enkelte høve går lenger enn dette. Nullutsleppsmålet har også fått ein *sjølvstendig rettsleg status* i alle utvinningsløyve tildelt rettshavarane på sokkelen sidan 2004. Vilkårskravet i konsesjonane har juridisk endra statusen til nullutsleppsmålet frå å vere eit politisk mål retta mot forvaltninga, til å skape rettslege plikter overfor rettshavarane på sokkelen. Ved å stille vilkår om nullutslepp i utvinningsløyvet, sikrar Olje- og energidepartementet at nullutsleppsmålet blir ein del av pliktene rettshavar må oppfylle både i samband med leiteboring og med planlegging og framlegging av PUD og evt PAD. Slik sikrar styresmaktene sitt eige høve til å kunne kontrollere korleis rettshavarane fylgjer opp vilkåret, og kan om nødvendig korrigere planane i ein meir miljøvennleg retning.

Vidare illustrerer avhandlinga den grunnleggjande dynamikken som eksisterer mellom dei ulike forvaltningsorgana som regulerer petroleumsverksemda, i hovudsak mellom Olje- og energidepartementet og Klima- og forureiningsdirektoratet. Sjølv om dei forureiningsmessige spørsmåla ligg under miljøforvaltninga å ta stilling til, blir nullutsleppsmålet integrert i Olje- og energidepartementet sine avgjerder, både ved tildelinga av utvinningsløyvet og ved plan for utbygging og drift. OED sine avgjerder snevrar inn den skjønnsmessige kompteansen til Klif ved vurderinga av om eit utsleppsløyve skal tildelast eller ikkje, fordi utbyggingsløysingane allereie er valde når Klif skal ta stilling til kva vilkår som skal setjast.

I Barentshavet og områda utanfor Lofoten gjeld det eit ekstra strengt nullutsleppsmål, som legg føringar for kva miljømessige omsyn som skal vege tyngst for felt i desse havområda. Her har politikarane lagt klare føringar for at utsleppa til sjø skal prioriterast, sjølv om dei medfører auka utslepp til luft. Samstundes gjev dette strenge nullutsleppsmålet ein klar legitimitet til Klif om å setje svært strenge utsleppsvilkår. Det legg også føringar på kva vurderingar både rettshavar og OED kan gjere i samband med PUD slik at utslepp til sjø potensielt kan gå framfor omsynet til forsvarleg utvinning, til dømes.

Men det kan spørjast om eit absolutt nullutslepp for desse havområda er føremålstenleg utifrå eit miljøperspektiv, eller om dei er sett av politikarane fordi det har vore ei vanskeleg politisk avgjerd å godkjenne petroleumsverksemd i desse områda.<sup>216</sup> Med eit absolutt nullutsleppsmål kan politikarane gje inntrykk av at dei legg stor vekt på reinast mogleg produksjon, sjølv om det på bakgrunn av ei heilskapleg vurdering av utsleppa til sjø og luft kanskje ikkje alltid er *den beste miljømessige løysinga*. Dersom det blir gjort større og fleire funn i Barentshavet er det ikkje utenkjeleg at det veks fram eit krav om at også desse havområda skal underleggast ei heilskapleg, individuell handsaming til beste for miljøet, slik tilfellet er for resten av felta på sokkelen.

---

<sup>216</sup> Spørsmålet om godkjenning av PUD for Snøhvit-utbygginga (St.prp. nr. 35 (2001-2002)) kan illustrere dette, då det var stor offentleg debatt om utbygginga. Det skal for ordens skuld også presiserast at områda utanfor Lofoten ikkje er opna for petroleumsverksemd, slik at problemstillinga berre gjeld Barentshavet.

Ei anna side av nullutsleppsmålet som ein bør vere merksam på, er sjølv *omgrepet* nullutslepp. Ordlyden ”null” kan lett gje inntrykk av at det faktisk er tale om ingen utslepp til sjø. Særleg i den politiske debatten er dette viktig, fordi både politikarane (lokale som sentrale), media, interesseorganisasjonar og andre som deltek i debattar om petroleumsverksemda kan misforstå omgrepet og kva innhald det har. Ei fylgje av dette kan vere at debattane blir ført på feil premisser. Eit døme på dette er avisoppslag i samband med ei av dei mest alvorlege ulykkene på norsk sokkel dei siste åra, på Statfjord C i 2007. I samband med denne viste fleire miljøorganisasjonar at Statoil sitt ”nullutslippsmål” berre var ein tom floskel.<sup>217</sup> Eit anna døme er frå den pågåande debatten om havområda utanfor Lofoten bør opnast for petroleumsverksemd. Her innrømmer Oljeindustriens Landsforening at ”nullutslipp” ikkje betyr null utslipp ved å vise til at *”ingen næringsvirksomhet kan garantere mot ulykker.”*<sup>218</sup>

Eit spørsmål er om dagens praksis knytt til nullutsleppsmålet bør *kodifiserast*. Miljøomsyn er nemnd som formål etter petroleumslova § 1-2 andre ledd, og nullutsleppsmålet er eit viktig miljøomsyn. Spørsmålet er likevel om nullutsleppsmålet er så viktig at det bør kodifiserast enten i lova eller ei forskrift. Hovudgrunngevinga for å kodifisere vil vere å styrkje bevisstgjeringskring målet ytterlegare. Det kan mellom anna visast til at nullutsleppsmålet har blitt implementert i alle dei viktigaste løyva og godkjenningane ein rettshavar må ha for å setje i gang drift på sokkelen, dei siste seks åra. Det har altså danna seg ein relativt stabil praksis for at målet blir implementert i forvaltninga sine avgjerder.

Målet har vore handsama i 10 stortingsmeldingar sidan 1997. Regjeringar frå ulike parti, og med ulike miljøpolitikk, har vidareført og presisert målet undervegs. Det same har Stortinget med skiftande fleirtal. Dette viser at det også har vore ein stabilitet politisk til å vidareføre nullutsleppsmålet, noko som også kan tale for ei kodifisering. Det er dessutan eit moment at deler av innhaldet i nullutsleppsmålet allereie *er* kodifisert i HMS-forskriftene,

---

<sup>217</sup> <http://www.dagsavisen.no/innenriks/article327170.ece>

<sup>218</sup> <http://www.vesteralen-online.no/nyhet.asp?F=D&N=21534>

til dømes skal oljehaldig vatn reinsast før det blir sleppt til sjø, og konsentrasjonen skal vere under 30 mg/l.<sup>219</sup>

På den andre sida er det særleg omsynet til dei politiske styresmakter sin fridom til å leggje dei miljøpolitiske ambisjonane som talar i mot ei kodifisering. Stortinget bør stå fritt til å bestemme kva som skal vere dei overordna rammene for petroleumsverksemda, både i strengare og mildare retning.

Likevel er den norske tradisjonen for lovgjevingsteknikk basert på at ein nemner sentrale mål i formålsparagrafane til ei lov, for dermed å gje forvaltninga den nødvendige ramma til å vekte omsyna mot kvarandre i sine avgjerder. Dette er også gjort i petrl. § 1-2. Ei utdjuping og presisering av desse måla kan difor lett verke tilfeldig; kvifor skal til dømes nullutslepp til sjø vere spesifikt nemnd medan reduserte utslepp av klimagasser frå sektoren ikkje skal nemnast?

Sjølv om mange gode grunnar kan tale for kodifisering, meiner eg på bakgrunn av ei heilskapsvurdering, der eg særleg legg vekt på tradisjonen for lovteknikk og omsynet til det politiske handlingsrommdet, at målet om nullutslepp ikkje bør kodifiserast.

---

<sup>219</sup> Aktivitetsforskrifta § 55 a

## Vedlegg I

**Definisjonar** (Frå St.meld.nr 25 Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Side 74)

Miljøfarlig, miljøfarlige forbindelser, miljøfarlige kjemiske stoff, miljøfarlige komponenter:

Stoff eller grupper av stoff med iboende egenskaper som giftighet, lav nedbrytbarhet, potensial for bioakkumulering og/eller hormonforstyrrende egenskaper. De farligste av de miljøfarlige stoffene kalles miljøgifter.

Miljøskadelig, miljøskadelige utslipp:

Begrepet brukes om den skaden utslippene kan forårsake og er avhengig av utslippsmengde, sted og tidspunkt for utslippene. Et miljøskadelig utslipp kan være et miljøfarlig stoff, men det kan også være et stoff som ikke har slike iboende egenskaper.

### **Klima- og forurensningsdirektoratets kjemikalieliste:**

- **Svart:** Kjemikalier som i utgangspunktet ikke tillates sluppet ut.
- **Rød:** Kjemikalier som er potensielt miljøskadelig og som dermed bør skiftes ut.
- **Gul:** Kjemikalier som er i bruk, men som ikke er dekket av noen av de andre kategoriene.
- **Plonor (grønn):** Kjemikalier som står på OSPARs Plonor-liste, og som er vurdert til å ha ingen eller svært liten negativ miljøeffekt.
- **PLONOR** (Pose Little Or No Risk to the Marine Environment) er en liste fra OSPAR over kjemiske forbindelser som antas å ha liten eller ingen effekt på det marine miljø ved utslipp.
- **HOCNF** (Harmonised Offshore Chemical Notification Format) er økotoksologisk dokumentasjon som i hovedregel skal foreligge for alle offshorekjemikalier. Det viktigste unntaket er kjemikalier som kun består av stoff på Plonor-listen.

Kjelde:

<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2004/Juni/Kjemikalier-ved-utvinning-av-petroleum/>

# Kjelderegister

## Litteratur

Backer (2002)	Backer, Inge Lorange. <i>Innføring i Naturressurs- og Miljørett</i> . 4. utgave. Oslo, 2002.
Birnie, Boyle, Redgwell.	International Law and the Environment. Third Edition. Oxford, 2009.
Boe (1981)	Boe Erik. <i>Den rettslige betydningen av politiske målsettinger i stortingsmeldinger, komitéinnstillinger osv.</i> Jussens Venner, 1981.
Boe (2001)	Boe Erik, <i>Innføring i Juss</i> . 3. opplag. 2001.
Bugge (1999)	Bugge, Hans Christian. <i>Forurensningsansvaret</i> . Aschehoug, 1999.
Bugge (2009)	Bugge, Hans Christian, Lærebok i miljøforvaltningsrett. 2. utgave. Oslo 2009.
Eckhoff/Smith (2006)	Eckhoff, Torstein og Eivind, Smith. <i>Forvaltningsrett</i> . 8. utgave. Oslo, 2006.
Eckhoff/Smith (2010)	Eckhoff, Torstein og Eivind, Smith. <i>Forvaltningsrett</i> . 9. utgave. Oslo, 2010.
Graver (2007)	Graver Hans Petter. <i>Alminnelig forvaltningsrett</i> . 3. utgave. 2007.
Hagen (1989)	Hagen, Hammer, Michelet og Stang. <i>Petroleumsloven med kommentarer</i> . Oslo, 1989.
Petroleumsloven. Hammer... [et.al] (2009)	Hammer, Stang, Bjelland, Bustnesli, Tørum. <i>Petroleumsloven</i> . Oslo, 2009.

Lervåg (2008)	Lervåg, Jon Vegard. <i>Miljørettslige handlingsrom innanfor konsesjonssystemet for norsk petroleumsvirksomhet – Tilhøvet mellom utvinningsløyen, godkjenninga av PUD og forurensningskonsesjon</i> . Marius nr. 363. Oslo, 2008.
Selvig (1995)	Selvig, Erling. <i>Tre studier i petroleumrett</i> . Oslo, 1995.
Smith (2002)	Smith, Eivind. <i>Stat og rett</i> . Oslo, 2002.
Wang (2005)	Wang, Øystein. <i>Forurensningsloven med kommentarer</i> . Oslo, 2005.

## Andre dokument

Fakta (2009)	<i>Fakta. Norsk petroleumsvirksomhet 2009</i> . Olje- og energidepartementet.
Fakta (2008)	<i>Fakta. Norsk petroleumsvirksomhet 2008</i> . Olje- og energidepartementet.
Rapport SFT (2008)	Rapport frå Klif (SFT), Statens Strålevern og Oljedirektoratet. TA-2468/2008.
Statusrapport frå Klif (2010)	Rapport om status for nullutsløppsmalet, TA 2637/2010
Nullutsløppsrapporten (1998)	Nullutsløppsrapporten, 1998

## Lover

Grunnloven	Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold de 17 de Mai 1814.
------------	--

Forurensningsloven	Lov om vern mot forurensninger og om avfall av 13.03.1981 nr. 6.
Naturmangfoldloven	Lov om forvaltning av naturens mangfold av 19.06.2009 nr. 100.
Petroleumsloven	Lov om petroleumsvirksomhet av 29. november 1996 nr. 72.
Produktkontrollloven	Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester av 11.06.1976 nr. 79.
Forvaltningsloven	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967.

## **Førearbeid, offentlege utgreiingar, offentlege dokument m.v.**

NOU 1977:11	Tiltak mot forurensninger
Ot.prp. nr. 63 (1994-1995)	Om lov om endringer i lov 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) ved innlemmelse av Europaparlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og bruk av tillatelser for leting etter og utvinning av hydrokarboner (konsesjonsdirektivet) i EØS-avtalens Vedlegg IV Energi.
Ot.prp. nr. 43 (1995-1996)	Petroleumsvirksomhet.
Ot.prp. nr. 11 (1979-1980)	Om lov om vern mot forurensninger og om avfall. (Forurensningsloven)
St.meld. nr. 37 (2008-2009)	Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan).
St.meld. nr. 26 (2006-2007)	Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.
St.meld. nr. 8 (2005-2006)	Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten



	(forvaltningsplan).
St.meld. nr. 21 (2004-2005)	Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.
St.meld. nr. 38 (2003-2004)	Om petroleumsvirksomheten.
St.meld. nr. 25 (2002-2003)	Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.
St.meld. nr. 38 (2001-2002)	Om olje- og gassvirksomheten.
St.meld. nr. 12 (2001-2002)	Rent og rikt hav.
St.meld. nr. 39 (1999-2000)	Olje- og gassvirksomheten.
St.meld. nr. 33 (1999-2000)	Tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.
St.meld. nr. 8 (1999-2000)	Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.
St.meld. nr. 58 (1996-1997)	Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling Dugnad for framtida.
St.prp. nr. 5 (2007-2008)	Utbygging, anlegg og drift av Skarv.
St.prp. nr. 64 (2006-2007)	Utbygging av Gjøa, Vega og Vega sør.
St.prp. nr. 40 (1994-1995)	Om samtykke til EØS-komiteéns beslutning nr. 19/95 om innlemmelse av Europaparlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og bruk av tillatelser til å drive leting etter og utvinning av hydrokarboner (konsesjonsdirektivet) i EØS-avtalens Vedlegg IV Energi.
Innst.S. nr. 225 (2005-2006)	Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan)

## Forskrifter

Aktivitetsforskrifta	Forskrift om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomheten av 03.09.2001 nr. 1157.
Opplysningspliktforskrifta	Forskrift om materiale og opplysninger i petroleumsvirksomheten av 03.09.2001 nr. 1107.
Petroleumsforskrifta	Forskrift til lov om petroleumsvirksomhet av 27.06.1997 nr. 653.
Rammeforskrifta	Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten av 31.08.2001 nr. 1016.
REACH-forskrifta	Forskrift om registrering, vurdering, godkjenning og begrensnig av kjemikalier av 30.05.2008 nr. 516.
Ressursforskrifta	Forskrift for ressursforvaltning i petroleumsvirksomheten av 18.06.2001 nr. 749.
	Forskrift om forhåndsmelding av nye kjemiske stoffer av 1. juli 1996 nr. 715.
	Forskrift om utarbeiding og distribusjon av helse-, miljø- og sikkerhetsdatablad for farlige kjemikalier av 19. desember 1997 nr. 1323.
	Forskrift om vurdering og kontroll av risikoer ved eksisterende stoffer av 4. mai 1995 nr. 460.

## **Internasjonale konvensjoner og EØS-rettslege kilder**

EØS - avtalen	Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde av 2. mai 1992.
FNs Havrettskonvensjon	United Nations Convention on the Law of the Sea - December 10. 1982.
OSPAR-konvensjonen	Convention for the protection of the marine environment of the North East Atlantic, 22.09.1992.

	Konvensjonen om bekjempelse av havforurensing ved dumping frå skip og fly, av 15.desember 1972.
OSPAR Decision 2000/2	OSPAR Decision 2000/2 on a Harmonised Mandatory Control System for the Use and Reduction of the Discharge of Offshore Chemicals.
OSPAR Decision 2000/3	OSPAR-decision 2000/3 on the use of Organic-phase Drilling Fluid (OPF) and the discharge of OPF-contaminated cuttings.
OSPAR Recommendation 2001/1	OSPAR Recommendation 2001/1 for the Management of Produced Water from Offshore Installations, revidert ved OSPAR Recommendation 2006/4.
Paris-konvensjonen	Konvensjonen om bekjempelse av havforurensning ved utslipp frå land av 4. juni 1974.

## Rettsavgjerder

Rt. 1995 s. 738

Norsk Fett- og Limindustri A/S.

### Nettsider:

Rapport frå SFT, OD og Statens Strålevern. Desember 2008

<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2009/Januar-2009/Miljomal-offshore-bor-omfatte-radioaktivitet/?cid=3360> (lest)

Klima og forurensningsdirektoratet TA 2637/2010.

<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2010/April-2010/Fortsatt-behov-for-a-redusere-utslippene-offshore/> (lest)

REACH forordninga

<http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=428076:cs&lang=da&list=428076:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords> (lest)

Produktregisteret Klif

<http://www.klif.no/no/naringsliv/Produktregisteret/Om-Produktregisteret/> (lest)

Petroleumsvirksomhetens arbeid med nullutslipp, TA 2637/2010

<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2010/April-2010/Fortsatt-behov-for-a-redusere-utslippene-offshore/> (lest)

Note 54 Vedtak i Stortinget

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=1793> (lest)

Note 55 Vedtak i Stortinget

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=20480> (lest)

Note 56 Vedtak i Stortinget

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=25233> (lest)

Note 57 Vedtak i Stortinget

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=25243> (lest)

Note 58 Vedtak i Stortinget

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=27794> (lest)

Note 59 Vedtak i Stortinget

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=31387> (lest)

Note 60 Vedtak i Stortinget

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=34268> (lest)

note 61 vedtak i Stortinget

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=28787>

Note 62 Vedtak i Stortinget

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=36431>

Note 63 Vedtak i Stortinget

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=43498>

Søknad frå StatoilHydro om utsleppsløyve for Morvin-feltet

<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Horinger-og-kunngjoringer/2009/Soker-om-boretillatelse-i-Norskehavet/> (lest)

Vedtak om utsleppsløyve til Morvin-feltet, side 7-8

<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2009/Mai-2009/Ma-samle-opp-borekaks-pa-Morvin/>

Reglane om saksbehandling i forureiningsforskrifta kapittel 36

<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2009/Mai-2009/Ma-samle-opp-borekaks-pa-Morvin/>

Tildelingar 20.konsesjonsrunde

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/pressesenter/pressemeldinger/2009/tildelinger-i-20-konsesjonsrunde.html?id=558299> (lest)

PUD/PAD-veileder frå OED 2010

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok.html?id=331560> (lest)

Utlysing TFO 2009

<http://www.npd.no/no/Tema/Utvinningstillatelser/Temaartikler/Konsesjonstildelinger/TFO-2009/TFO-2009---utlysning/> (lest)

Utlysing 20. konsesjonsrunde (2008)

<http://www.npd.no/no/Tema/Utvinningstillatelser/Temaartikler/Konsesjonstildelinger/test/20-konsesjonsrunde---utlysning/>

17. konsesjonsrunde, invitasjon, søknadsfrist 18. mars 2002

<http://www.npd.no/NR/ronlyres/09189926-C7C2-4ECE-9A76-32649A80BE5E/0/6sNorskdok.pdf>

18. konsesjonsrunde, invitasjon

<http://www.npd.no/NR/ronlyres/50D76978-EB44-4366-B482-3499962938BB/0/brosjyre.pdf>

19. konsesjonsrunde

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/prm/2005/0159/ddd/pdfv/259456-tfo\\_05\\_no.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/prm/2005/0159/ddd/pdfv/259456-tfo_05_no.pdf) (lest)

TFO 2003

[http://www.npd.no/NR/rdonlyres/49319B6A-B515-449A-812A-EC0D30FEE3EE/0/tfo\\_2003\\_brosjyre\\_norsk.pdf](http://www.npd.no/NR/rdonlyres/49319B6A-B515-449A-812A-EC0D30FEE3EE/0/tfo_2003_brosjyre_norsk.pdf)

TFO 2004

[http://www.npd.no/NR/rdonlyres/9EF1398C-C881-42C7-9467-14E02751FFB7/0/Borsjyre\\_norsk\\_290104.pdf](http://www.npd.no/NR/rdonlyres/9EF1398C-C881-42C7-9467-14E02751FFB7/0/Borsjyre_norsk_290104.pdf)

TFO 2005

[http://www.npd.no/NR/rdonlyres/D4DF3F5C-BB3C-4AD5-BBC8-C2304B352932/0/TFO2005\\_310105\\_norsk.pdf](http://www.npd.no/NR/rdonlyres/D4DF3F5C-BB3C-4AD5-BBC8-C2304B352932/0/TFO2005_310105_norsk.pdf)

TFO2006 [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/prm/2006/0044/ddd/pdfv/273572-tfo\\_brosjyre\\_feb\\_06\\_no.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/prm/2006/0044/ddd/pdfv/273572-tfo_brosjyre_feb_06_no.pdf) (lest)

TFO 2007

<http://www.npd.no/NR/rdonlyres/5AD62653-29D9-4729-A5BE-4E468C9D731F/12857/6sA4norskutginnbydelse1602trykk.pdf>

Nordsjøtildelingane 2000 – utlysing

[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/Olje--og-energidepartementet/238644/242335/nordsjotildelingane\\_2000\\_-\\_innbyding.html?id=243382&epslanguage=NO#](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/Olje--og-energidepartementet/238644/242335/nordsjotildelingane_2000_-_innbyding.html?id=243382&epslanguage=NO#) (lest)

tildeling

[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/Olje--og-energidepartementet/238644/244124/tilbod\\_om\\_utvinningsloyver\\_under.html?id=245716&epslanguage=NO](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/Olje--og-energidepartementet/238644/244124/tilbod_om_utvinningsloyver_under.html?id=245716&epslanguage=NO) (lest)

Nordsjøtildelingane 2001-utlysing

[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/Olje--og-energidepartementet/238644/244124/nordsjotildelingane\\_2001-\\_innbyding.html?id=246079&epslanguage=NO#](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/Olje--og-energidepartementet/238644/244124/nordsjotildelingane_2001-_innbyding.html?id=246079&epslanguage=NO#) (lest)

tildeling

[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--ogenergidepartementet/233575/233557/tilbud\\_om\\_utvinningstillatelser.html?id=248073&epslanguage=NO#](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--ogenergidepartementet/233575/233557/tilbud_om_utvinningstillatelser.html?id=248073&epslanguage=NO#) (lest)

Nordsjøtildelingane 2002-utlysing

[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/233575/233557/nordsjotildelingene\\_2002\\_-\\_utlysing.html?id=248454&epslanguage=NO#](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--og-energidepartementet/233575/233557/nordsjotildelingene_2002_-_utlysing.html?id=248454&epslanguage=NO#) (lest)

tildeling

[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--ogenergidepartementet/233575/233913/tilbud\\_om\\_utvinningstillatelser.html?id=250791&epslanguage=NO#](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Olje--ogenergidepartementet/233575/233913/tilbud_om_utvinningstillatelser.html?id=250791&epslanguage=NO#) (lest)

TFO-utlysing 2003

[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/oed/264524/266505/tildeling\\_i\\_forhandsdefinerte\\_omrader.html?id=267295&epslanguage=NO#](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/oed/264524/266505/tildeling_i_forhandsdefinerte_omrader.html?id=267295&epslanguage=NO#) (lest)

Nordsjøtildelingene 2001

<http://www.npd.no/NR/rdonlyres/EE5D059A-A553-4562-AB03-044F5DA876D1/0/annformatolje.pdf> (brosjyre)

Utslippstillatelse Ekofisk

(2003)<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Brev/2003/Utslippstillatelse-pa-Ekofiskomradet/>

Utsleppstillatelse Gullfaks (2002)<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Brev/2002/Leteboring-pa-Gullfaks-Oversendelse-av-vedtak-om-utslippstillatelse/>

## **11 Lister over tabeller og figurer m v**

Se <http://www.ub.uio.no/ujur/henvisninger/> (lest)